

LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 9 juin, à 14 heures

PAR

Josef EBNER

Président : M. LE FUR, Professeur

<i>Suffragants</i>	{	MM. BASDEVANT GEOUFFRE DE LAPRADELLE	{	<i>Professeurs</i>
--------------------	---	---	---	--------------------

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^{ie} et ancienne Librairie F. Pichon réunies

R. PICHON & R. DURAND-AUZIAS, Administrateurs

LIBRAIRIE DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE LA SOCIÉTÉ DE LÉGISLATION COMPARÉE

20, Rue Soufflot (5^e arr.)

1931



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543729_0045

**LA CLAUSE DE LA NATION
LA PLUS FAVORISÉE
EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC**

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses.
Ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 9 juin, à 14 heures.

PAR

Josef EBNER

Président : M. LE FUR, Professeur

<i>Suffragants</i>	{	MM. BASDEVANT GEOUFFRE DE LAPRADELLE	{	<i>Professeurs</i>
--------------------	---	---	---	--------------------

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^{ie} et ancienne Librairie F. Pichon réunies

R. PICHON & R. DURAND-AUZIAS, Administrateurs

LIBRAIRIE DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE LA SOCIÉTÉ DE LÉGISLATION COMPARÉE

20, Rue Soufflot (5^e arr.)

1931



A MES PARENTS

INTRODUCTION

**La Communauté Internationale
et le
traitement de la Nation la plus favorisée**

LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE ET LE TRAITEMENT DE LA NATION LA PLUS FAVORISEE

I. — L'EVOLUTION DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE

1. — La nature gouverne. Les organismes sont soumis dans leur évolution, de leur origine à leur dépérissement, aux lois édictées par elle. Les organismes qui ont la capacité de ressentir les lois naturelles sont les organismes vivants, les individus. Cette capacité innée aux individus constitue le pouvoir des instincts.

Les lois naturelles dictent, l'individu réagit. Des sentiments s'éveillent ; des sentiments uniformes s'énoncent a des intervalles plus ou moins longs. Cette uniformité des sentiments nous montre l'action du pouvoir de l'instinct, intermédiaire entre la nature et l'individu.

Une loi fondamentale de la nature est la loi de naissance et du dépérissement. Si, conformément à cette loi une cellule dans l'individu meurt, celui-ci est affecté par cette déficience. D'après Strupp les sentiments de manquements constituent les besoins. Des besoins uni-

formes qui se répètent à des intervalles plus ou moins longs, sont les manifestations d'un même instinct des besoins. Les premiers besoins sont les besoins vitaux. Le premier instinct éveillé dans l'individu est donc l'instinct des besoins vitaux.

Un manquement doit être rempli. Un besoin doit être satisfait ; loi fondamentale imposée par la nature pour la conservation de l'existence. Sans satisfaction, l'individu perd les cellules nécessaires et il périt. L'individu a l'intuition de cette loi naturelle. Des sentiments uniformes de volonté de conservation se manifestent, toutes les fois qu'il est posé devant cette alternative. De l'instinct des besoins découle un autre instinct, l'instinct de conservation.

L'individu est poussé par l'instinct de conservation à la recherche des moyens de satisfaction. Il reconnaît sa faiblesse à l'état isolé. Il est donc poussé à s'associer avec ses semblables, c'est-à-dire vers la société. L'instinct de conservation fait naître des sentiments nouveaux uniformes de sociabilité. De l'instinct de conservation découle ainsi l'instinct de sociabilité. Telle est la conception aristotélicienne : L'homme est un être sociable (*ko antkropos to Zóon politikos fysei estin*).

Le premier instinct est donc l'instinct des besoins vitaux. Celui-ci donne naissance à l'instinct de conservation. L'individu pour satisfaire ses besoins doit s'associer. Dans la société, de nouveaux besoins naissent, c'est-à-dire un instinct de besoins d'un autre contenu naît.

Si les besoins à satisfaire étaient de même nature que les précédents, les instincts formeraient une chaîne fermée. Or l'instinct des besoins créés dans la société a comme contenu d'autres besoins, par exemple, les besoins cultureux. Ainsi se forme une nouvelle chaîne des instincts. Cet instinct des besoins à son tour donne naissance à l'instinct de conservation qui s'impose et qui impose à l'individu la satisfaction de ces besoins. A son tour, l'instinct de sociabilité groupe les individus dans une société plus nombreuses. Une nouvelle chaîne des instincts dérive donc de la chaîne précédente. Ces chaînes dérivant les unes des autres forment graphiquement démontré une spirale.

L'ensemble des instincts constitue la colonne vertébrale de l'évolution de la communauté internationale.

2. — De l'état isolé, et d'ailleurs cet état ne pourrait être conçu que comme une pure abstraction, l'individu se développe de la famille patriarcale au clan, à la gens, à la tribu, à la cité, à l'Etat et par ses différents progrès les individus sont amenés à la communauté internationale organisée. Nous divisons en trois phases les étapes successives de l'évolution de l'individu vers la communauté internationale.

La première phase comprend : la famille patriarcale, le clan, la gens, la tribu, c'est-à-dire les groupes nomades.

Le deuxième phase comprend : l'établissement de l'individu fixé dans un lieu déterminé. Les groupes noma-

des se transforment en Etats. Leurs relations premières sont de nature hostile. Les membres d'un Etat sont considérés par d'autres comme des *hostes*. L'étranger c'est l'ennemi.

La troisième phase : commence au moment où la conception hostile envers l'étranger se transforme en conception plus favorable. *L'hostis* devient *hospes*. Intéressante est à remarquer la ressemblance étymologique entre les expressions de ces deux notions dans les différentes langues. Le mot *hostis* a donné en français hôte. En roumain *hospes* a donné *oaspe*. Donc *hostis* a reçu dans les langues romaines une signification plus favorable. Nous citons la ressemblance dans la langue allemande entre l'expression « Fremder » et « Freund » et entre *hostis* et *Gast*. En hébreu le mot « gar » signifie habitant et « ger » étranger. En polonais on dit « gosc » ce qui signifie l'hôte. Le mot « gosc » ressemble beaucoup au mot *hostis*. — La Mer Noire s'est tout d'abord appelée *Pontus axenos* avant d'être appelée *Pontus euxinus*, c'est-à-dire que les habitants de cette région ont commencé par accueillir vraisemblablement d'une manière hostile l'étranger qui abordait sur leurs rivages et que par la suite leurs sentiments se sont modifiés dans un sens favorable. D'où le nouveau nom de *euxinus*. Nous concluons que chez tous les peuples l'étranger a été tout d'abord considéré comme un ennemi mais que à une certaine époque cette conception a changé et c'est alors qu'on peut dire que l'idée de la communauté internationale a commencé véritablement à se développer.

3. — La chaîne, en forme de spirale des instincts, comme motrice de l'évolution, engendre à travers les phases sus-indiquées la chaîne des phénomènes économiques, politiques, juridiques et les autres phénomènes qui en découlent et qui, ensemble, sont conçus sous la dénomination de la culture.

Nous étudierons par la suite *les effets immédiats* produits par les instincts des individus au cours de l'évolution de la communauté internationale.

Nous posons d'abord trois normes

Nous disons : 1° L'instinct des besoins vitaux est la cellule originaire de l'économie ; 2° L'instinct de conservation est la cellule originaire de la politique ; 3° L'instinct de sociabilité crée immédiatement la société et médiatement le droit.

1°. S'occuper de l'économie signifie pourvoir et pourvoir est conditionné par le pouvoir de calculer¹. La somme de toute concentration, conçue d'après un plan de l'activité économique d'un sujet économique (procuration, conservation, emploi des objets nécessaires pour la satisfaction des besoins) constitue l'économie individuelle².

Les économies individuelles forment, à cause de l'interdépendance qui existe entre elles à l'intérieur d'un même peuple habitant un territoire déterminé, organisé juridiquement, une entité uniforme et distincte des autres entités ayant la capacité d'agir pour des fins écono-

1. H. Isay, *Meistbegünstigungs und Gleichberechtigungsklauseln im internationalen Recht*, p. 276.

2. N. Comp. Strupp, *Wörterbuch des Völkerrechtes*, p. 496 et suiv.

miques propres, c'est-à-dire l'économie nationale¹. Les facteurs qui entrent dans la constitution d'une économie nationale sont multiples. Facteurs économiques, géographiques, ethniques, démographiques religieux, moraux, politiques, juridiques, etc... L'influence de ces facteurs n'a pas été et n'est pas la même chez tous les peuples.

L'action continue et prépondérante de certains facteurs a produit la diversité des économies nationales².

La coexistence des économies nationales et l'interdépendance qui en découle conduit à des relations dont le résultat est une nouvelle formation d'un degré plus élevé, l'économie internationale. Paranagua dit que l'ensemble des relations économiques ne sera que le reflet de la coexistence des économies nationales tant qu'il existera des différences politiques entre les divers Etats. D'après cet auteur, on pourra parler d'une économie mondiale si un jour on arrive à une organisation politique et juridique uniforme de toute la vie économique mondiale.

Il faut donc faire une distinction entre l'économie inter-nationale, telle qu'elle existe aujourd'hui avec ses différences politiques entre les divers Etats, et l'économie mondiale telle qu'elle existera, si les différences, politiques entre les divers Etats viennent à disparaître.

D'après cette division nous définissons l'économie

1. Comp. Strupp, *op. cit.*, p. 496 et s.

2. V. Paranagua, *La politique commerciale*, p. 12.

inter-nationale comme une formation économique qui est soumise aux préceptes du droit international particulier et nous définissons l'économie mondiale comme une formation économique soumise au droit international général.

2° L'instinct de conservation pousse l'individu à des actions qui ont comme but sa conservation. L'individu dans l'impossibilité pour lui d'exister à l'état isolé est poussé vers la communauté. Une fois qu'il en fait partie, l'individu essaiera d'influencer les manifestations de cette communauté en sa faveur de manière qu'elles lui soient favorables. C'est la politique. D'ailleurs ces manifestations peuvent coïncider avec le bien commun.

Nous acceptons la définition de Strupp qui dit : Politik ist auf Rechtsgestaltung gerichtete Zielsetzung.

La politique a comme fin, le développement de la formation juridique. Sous cette dénomination on peut concevoir la politique comme « la science et l'art de gouverner les hommes »¹ et aussi bien comme l'ensemble des manifestations qui ont pour but d'influencer les gouvernements des hommes. Dans le premier cas on vise l'application du droit et dans le deuxième cas sa préparation. Dans le premier cas on parle d'une politique régionale étatique, internationale « qu'on peut déjà dire en un certain sens supranationale ou tout au moins transnationale¹ ».

1. Le Fur, « Essai d'une définition synthétique du droit », *Bulletin de la Société de législation comparée*, n° d'avril-juin 1930, p. 307 et s.

Dans le deuxième cas on parle d'une politique *sociale*, exercée par des individus appartenant à la même classe sociale, on parle d'une politique *ethnique* exercée par des individus appartenant au même groupe ethnique, on parle d'une politique *religieuse* exercée par des individus appartenant au même groupe religieux, etc...

Pour caractériser ces deux catégories, nous voudrions appeler la première : politique objective et la seconde politique subjective. La première est exercée par l'autorité mise à la tête d'un territoire habité par un groupe d'hommes qui forment un tout entier juridique. La deuxième est exercée par l'individu qui défend ses intérêts et qui, avec d'autres individus possédant les mêmes intérêts forme un tout entier : le parti politique.

Dans la politique objective, l'instinct de conservation de la formation juridique, celle-ci étant représentée dans l'exercice de la politique par l'autorité mise à sa tête, vise à sa conservation (la conservation de la formation juridique) considérée sous l'aspect de tous les individus en faisant partie.

Dans la politique subjective l'instinct de conservation de l'individu vise à la conservation de la formation juridique sous son aspect personnel.

3^o Nous allons examiner, pour terminer, la troisième norme : l'instinct de sociabilité est la cellule *créatrice* du droit.

Nous avons montré comment l'individu a été conduit vers la société et nous croyons que c'est avec raison qu'on

peut appeler l'instinct de sociabilité la cellule originaire d'où découle la société. Celle-ci est soumise à une évolution constante et la conséquence des différentes formes de la société, avec leurs multiples attributs constituent *l'histoire*. Celle-ci nous montre à chaque époque, une autre société, un autre ensemble de rapports entre les individus, lesquels rapports ne sont que des normes de conduite, écrites ou non, usitées entre les individus et qui constituent le droit de cette époque. Nous avons dit que l'instinct de sociabilité crée la société immédiatement et médiatement le droit.

Il nous reste à démontrer de quelle manière l'instinct de sociabilité est créateur du droit.

Les facteurs déterminants de l'évolution du droit sur l'instinct des besoins, l'instinct de conservation et l'instinct de sociabilité.

1. *L'instinct des besoins* : Les efforts humains tendent vers la possibilité de satisfaire les besoins et les normes de conduite auront pour objet les *besoins*. L'instinct des besoins donne donc le contenu du droit. « Ce sont les intérêts humains qui constituent le fond du droit¹ ».

2. *L'instinct de conservation* : Dans la lutte pour leur conservation les individus défendant leurs intérêts font donc de la politique.

Dans la société primitive, les individus se trouvant l'un en face de l'autre ne connaissent d'autre moyen que la lutte pour la satisfaction de leurs besoins. Leurs ins-

1. Le Fur, *op. cit.*, p. 308.

tincts de conservation ne connaissent aucune limite. Le *bellum omnium contra omnes* s'engage et celui qui a réussi le plus fort, le victorieux, a imposé sa volonté. Cet état de société exprime l'état primitif du droit positif, c'est-à-dire du droit qui est basé sur la force. La réaction des autres individus se manifeste. La lutte continue et dans cette rencontre entre les individus ceux-ci ont reconnu qu'un état plus stable ne peut être atteint que par des concessions réciproques et un nouveau principe se cristallisa « ce que tu ne veux pas qu'on te fasse, tu ne dois pas le faire à autrui ». Voilà le principe fondamental de la morale. Principe limitant le champ d'action de l'instinct de conservation et de ses manifestations, la politique. Un nouvel état de droit se développe. L'interdépendance de plus en plus reconnue par les individus les a amenés à la découverte de la morale et celle-ci a conduit à la limitation de plus en plus du champ d'action de l'individu dans sa lutte pour la conservation. Elle l'éloigne davantage de l'état de société du droit primitif basé sur la force, consistant uniquement dans la satisfaction de l'individu considéré comme l'unique cellule sociale, pour l'amener progressivement à se rapprocher de l'état de droit qui a pour fin dernière le bien commun, le droit positif identique au droit objectif.

Ainsi l'étendue du droit dépend du résultat de la lutte entre les individus, comme on dit aujourd'hui ; l'étendue du droit dépend de *la politique*. Celle-ci étant limitée par la morale.

L'instinct de conservation crée la première immédiatement et la deuxième médiatement.

La politique dicte l'étendue positive du droit, et, d'après notre démonstration, l'étendue négative est dictée par la morale.

Les deux, la politique et la morale, ne sont que les manifestations de l'instinct de conservation, c'est cet instinct qui va nous donner l'étendue du droit.

L'instinct de sociabilité : Il crée la société, il crée donc le cadre dans lequel le droit évolue. Sans le cadre correspondant le droit corrélatif ne peut pas se manifester et nous voulons nous expliquer par une comparaison empruntée à la science physique. La lumière qui vient du soleil parcourt tout l'espace du monde et elle apparaît seulement là où il y a la *matière*, le cadre dans lequel elle peut évoluer. Il en est de même pour le droit.

Les besoins humains naissent. Les hommes manifestent leurs efforts pour créer un état qui satisfasse leurs besoins. S'ils *réussissent*, ils ont réussi à créer le cadre pour un nouveau droit positif.

Nous résumons : Il y a trois données du droit :

- 1) Les besoins ;
- 2) La politique et la morale ;
- 3) L'histoire.

La première constitue le contenu du droit. La seconde dicte l'étendue du droit et la troisième donne le cadre. Celle-ci, nous voulons dire l'histoire, a sa cellule originaire dans l'instinct de sociabilité, elle fait évoluer

le droit et ainsi l'instinct de sociabilité peut être appelé la cellule *créatrice* du droit.

II. — LES UNITES ECONOMIQUES INTERNATIONALES ET LEURS RAPPORTS RECIPROQUES

Nous avons expliqué l'évolution de l'économie, de la politique et du droit. Ce sont là trois manifestations fondamentales des individus à l'intérieur de leurs collectivités.

Nous avons parlé, à propos de l'évolution de l'économie, de l'économie nationale. Celle-ci est en principe juridiquement indépendante des autres économies nationales. Elle n'est soumise dans ses relations extérieures qu'aux préceptes du droit international et c'est pourquoi ces économies nationales nous les voulons dénommer juridiquement « unités économiques internationales » dont la forme la plus développée et la plus forte représente l'Etat.¹

Les manifestations de l'Etat sur le terrain économique représentent sa politique économique. Nous donnons dans notre exposé théorique d'autres exemples d'unités économiques de droit international.

La politique économique comprend deux branches :

1. La politique économique intérieure ;
2. La politique économique extérieure ou internationale.

1. Nous employons l'expression « internationale » dans ce sens que l'unité économique internationale est soumise au droit international.

La politique *économique intérieure* a pour but la création, la conservation et l'emploi des facultés économiques du pays.

La politique *économique extérieure* ou internationale comprend les relations de l'Etat avec les autres unités de même caractère. « Cette politique doit partir de l'observation des données fournies par le mouvement économique international et il doit établir les tendances et les principes généraux dominant qui pourront servir dans un moment donné de directives pratiques à une économie nationale dans ses relations économiques internationales¹ ».

Quel caractère revêt la politique économique étrangère ?

Cette politique est-elle objective ou subjective dans le sens indiqué ci-dessus par nous. Nous répondons qu'elle comprend les deux caractères, le caractère objectif parce qu'elle est, d'une part, exercée par l'autorité mise à la tête d'un territoire habité par un groupe d'hommes qui forment un tout juridique et qui vise à sa conservation sous l'aspect de tous les individus.

Elle assume le caractère subjectif, d'autre part, parce que l'Etat en lutte de concurrence en face des autres Etats se trouve comme l'individu qui défend ses intérêts. Lui, il doit défendre ses intérêts contre les autres Etats membres de la communauté internationale.

Nous voyons ainsi, en un certain sens, une subjectivité

1. Paranagua, *op. cit.*, p. 11.

de cette politique et nous pouvons dire : La politique économique internationale est objective et subjective.

La ligne du mouvement de la politique économique se meut entre deux limites : d'une part, le prohibitionnisme le plus absolu et d'autre part le libre échange le plus absolu.

Entre deux Etats, celui dont la politique est plus libérale a *intérêt* à négocier des traités de commerce avec celui dont la politique est plus protectionniste.

Le but de toute politique économique internationale peut être défini ainsi :

Chaque Unité économique internationale tend à se mettre au moins sur le pied d'égalité *sur le marché mondial avec les autres unités* économiques internationale.

Le principe entraîne deux conséquences principales¹ de la part de ces unités : 1^o elles doivent s'assurer sur le marché étranger l'égalité avec les concurrents étrangers, en sorte que leurs produits n'y soient... soumis à aucune charge que ne supporteraient les produits d'un concurrent quelconque, ou n'y soient privés d'aucun avantage qui serait accordé au concurrent.

Le moyen de satisfaire cette préoccupation est la garantie du traitement connu sous le nom de la nation la plus favorisée, *concrétisé en droit en clause de la nation la plus favorisée*.

2^o Elles doivent s'assurer que les produits de la partie

1. Serruy : *Traité de commerce*. (Documents de la S. D. N., 1927).

contractante ne bénéficieront que d'une protection douanière équitable et n'excluant point, par son élévation, la concurrence des produits étrangers. Le moyen de satisfaire cette préoccupation est l'octroi d'un tarif minimum ou des droits conventionnels, ou encore l'octroi du traitement national concrétisé en droit en clause de parité.

Les Unités économiques de droit international emploient dans la lutte pour leur existence et pour soutenir la concurrence les moyens les meilleurs de tous les moyens possibles et les moyens indiqués pour satisfaire leurs préoccupations légitimes persisteront en principe aussi longtemps que la communauté internationale ne prendra pas d'autres voies. Et si l'avenir économique change, les moyens de lutte ou d'adaptation changeront.

D'après M. Isay, les différences que l'on trouve dans l'histoire économique correspondent à l'évolution des formes juridiques.

C'est ainsi que nous arrivons au principe qui guide la communauté internationale de son origine, à travers les millénaires, jusqu'à la fin : *Chaque phase, dans l'évolution de la Communauté internationale, a son droit corrélatif.*

PREMIÈRE PARTIE

Exposé Historique

CHAPITRE PREMIER

DES ORIGINES JUSQU'EN 1778

Nous concevons sous la notion de commerce international l'ensemble des relations nouées entre les membres des différentes unités économiques internationales et qui ont en vue l'échange des objets susceptibles d'être employés directement ou indirectement à la satisfaction des besoins humains.

Le point de départ de l'évolution du commerce international peut être envisagé à trois points de vue :

1° Au point de vue *psychologique* : Nous avons traité l'évolution de l'économie, dans notre introduction à laquelle nous renvoyons, le commerce international n'étant qu'une branche de celle-ci ;

2° Au point de vue *historique* : Le point de départ coïncide avec le début de la troisième phase de l'évolution de la communauté internationale. On peut dire que le commerce international est né le jour où l'étranger n'a plus été traité en ennemi, mais au contraire lorsqu'il lui fut accordé un accueil *hospitalier* ;

3° Au point de vue *géographique* : C'est dans les régions où la civilisation moderne a pris naissance qu'il faut ici rechercher le point de départ.

Les pays du proche Orient, situés au bord de la Méditerranée, furent sans doute le premier champ de l'activité commerciale internationale.

Parmi les peuples de l'antiquité qui étaient adonnés au commerce¹, Bouchaud cite les Hébreux, les Egyptiens et les Phéniciens. Les premiers s'occupèrent surtout du commerce terrestre.

C'est principalement sur le littoral de la Mer Rouge que les Egyptiens avaient établi leurs comptoirs ; quant aux Phéniciens, ils s'établirent le long de la Méditerranée.

Les navigateurs phéniciens paraissent avoir été les premiers qui trafiquèrent avec les populations méditerranéennes.

Bouchaud nous raconte que Minos II, roi des Crétois, porta le titre de souverain de la Mer. Nous ignorons si ce titre correspondait à une domination exercée *de facto*.

Pensons aux Grecs, aux Athéniens et aux Lacédémoniens ; représentons-nous la puissance mondiale romaine, ses luttes avec Carthage, et nous comprendrons l'importance de ce lac, centre du monde antique, et les efforts faits par les peuples pour établir leur domination sur la Méditerranée.

1. Bouchaud, *Théorie des traités de commerce entre les Nations*, pp. 13, 23, 55, etc.

On trouve peu d'accords commerciaux dans l'antiquité et dans la première partie du Moyen-Age. « Encore faut-il se résigner à ranger, sous le nom de traités, des arrangements internationaux bien sommaires et imparfaits¹ ». Polybe nous parle de trois accords conclus entre Rome et Carthage en 509, 347 et 306. La raison en est qu'à ces époques le commerce extérieur se faisait au moyen de licences, c'est-à-dire par des concessions unilatérales révocables à tout moment et au gré du concédant.

Ce n'est que plus tard qu'on trouve des arrangements bilatéraux, au XIII^e et au XIV^e siècles, à l'époque de l'apogée des cités maritimes italiennes de l'Adriatique et de la Mer de Ligurie.

Au temps des Croisades, Venise prêta à Louis IX sa flotte pour le transport des troupes et elle reçut en compensation des droits étendus dans les contrées conquises par les Croisés en Palestine et en Syrie.

Etant entrés en contact avec les Arabes, les Vénitiens reçurent d'eux des privilèges relatifs à leur commerce, à leurs personnes, à leur sécurité privée¹.

D'autres traités furent conclus par eux avec les peuplades du Pont-Euxin, de l'Asie-Mineure, avec Tunis, Tripoli, etc.....'

Les villes italiennes, furent concurrencées d'abord,

1. V. Veilcovitch : *Traités de commerce*, thèse, Paris 1892, pp. 104 et suiv.

1. Salmaslian, *La clause de la Nation la plus favorisée*, thèse, Paris 1921, p. 21.

par la grande cité française, Marseille, et aussi par Avignon, Arles, Narbonne, Limoux, Montpellier, Carcassonne qui faisaient le commerce avec l'Afrique du Nord, l'Égypte, la Palestine, la Grèce.

Au *nord*, la ligue des villes *hanséatiques* de l'Europe avaient acquis une position prépondérante. C'est elle qui approvisionnait les contrées du Nord, les Pays scandinaves, la Russie, la Hollande, l'Angleterre. Elle possédait aussi des comptoirs en France, en Belgique, en Pologne et en Germanie etc...

Nous devons distinguer entre les cités commerçantes qui sont les sujets du commerce et les territoires de consommation qui sont les objets du commerce, entre les pays commerçants actifs et les pays commerçants passifs¹.

Nous citerons un texte qui nous fera connaître comment le moyen âge considérait le commerce.

« Le commerce n'était pas toujours considéré comme un bien ni la profession de commerçant comme honorable ou même morale..... Les pays ne se rendaient pas compte de l'unité de l'échange et n'apercevaient pas les profits qui pouvaient en résulter pour le pays entier au point de vue du bien être matériel. De là, de nombreuses mesures qui loin de contribuer au développement des relations commerciales, leur étaient directement funestes. »

1. Comp. Borehard, *Entwicklungsgeschichte der Meistbegünstigung*, thèse, 1906, Heidelberg, p. 7.

« Telle était par exemple la prohibition du prêt à « intérêt »....

« Il faut encore citer les prescriptions déterminant « le prix maximum des marchandises, les nombreuses « prohibitions d'exportation, l'importation, ou même « pour telle ou telle contrée de tout commerce extérieur « en général. Il n'était pas rare, en effet à cette époque : « que le commerce étranger ne fût autorisé que dans « certaines parties du territoire rigoureusement déter- « minées ou à des époques spécifiées »¹.

On s'explique que les Etats se soient ingéniés à faire reconnaître à leurs ressortissants le droit de pouvoir commercer avec les nationaux des autres pays.

On cherchait aussi à s'assurer par le moyen de traités le monopole du commerce.

On s'efforçait d'obtenir de l'autre cocontractant que les concessions contenues dans un traité ne seraient pas étendues aux nations que l'on considérait comme rivales et tout particulièrement dangereuses au point de vue de la concurrence.

Les pays commerçants actifs se concurrençaient entre eux et la rivalité les conduisait à demander aux pays commerçants qu'on peut appeler passifs parce qu'ils n'avaient pas beaucoup d'exportations, de généraliser les faveurs accordées à l'un d'eux. Ainsi

1. V. Veilcovitch, *op. cit.*, p. 104 et s.

les Arabes, qui par suite des Croisades étaient entrés en relations avec les cités italiennes leur accordèrent de nombreux privilèges.

Il en fut de même par la suite, pour les villes de *Pise*, *Gênes*, *Ancône*, *Amalfi*. Venise était la cité la plus favorisée.

Les autres cités réclamaient le traitement accordé à la cité la plus favorisée.

De même au XII^e siècle, les Vénitiens, jaloux des concessions faites par les empereurs grecs de Constantinople aux Gênois et aux Pisans, réussirent à se faire promettre qu'ils bénéficieraient des mêmes faveurs que celles qui, par la suite, seraient accordées à leurs rivaux.

Voilà le germe de la clause, plus tard dénommée : de la Nation la plus favorisée. Cavaretta¹ cite à ce sujet l'accord conclu le 8 novembre 1226, entre l'empereur Frédéric II et la Ville de Marseille, par lequel ce dernier concéda à celle-ci les privilèges antérieurement accordés aux ressortissants de Pise et de Gênes.

Enfin les princes français du royaume de Jérusalem furent amenés à promettre aux villes chrétiennes de la Méditerranée la jouissance des mêmes avantages qui seraient accordés par la suite à l'une d'entre elles.

« Dans ces divers traités, le traitement de la Nation « la plus favorisée est garanti *pour l'avenir* et, d'autre « part, il y a concomitance entre la concession des

1. Cavaretta : *La clausola de la nazione la piu favorita* (cité par Salmasian), p. 21.

« faveurs douanières et celle des faveurs juridictionnelles ou relatives à la condition des commerçants considérés dans leur personne privée »¹.

Dans tous ces accords, nous constatons que l'une des parties contractantes se trouve, au point de vue commercial, dans un état de subordination. Une partie est sujet commercial, l'autre objet commercial.

* * *

Par le traité conclu en 1417, entre l'Angleterre et la Bourgogne, le traitement de la Nation la plus favorisée entre dans une nouvelle phase. Les contractants ne sont pas dans un rapport de subordination, mais dans un rapport de coordination.

Ils ne sont pas dans une relation d'un territoire dominant et territoire servant. Ils sont à la fois sujets et objets de commerce des territoires de consommation. L'idée de réciprocité formelle se change en réciprocité matérielle. La réciprocité des concessions se rapproche de l'idée d'équivalence. Le traitement de réciprocité implique un échange de concession et suppose en principe deux Etats indépendants. ¹. L'idée du traitement de la nation la plus favorisée qui se trouve inscrite dans le traité auquel nous faisons allusion dispose que les bateaux qui venaient des Flandres pouvaient ancrer

1. S. Basdevant, de Lapradelle et Niboyet : *Le Répertoire de Dr. Intern.* « La Cl. de la Nat. la pl. fav. », p. 8.

2. Comp. Borchard, *op. cit.*, p. 7.

librement comme les bateaux des Français, des Hollandais, des Zélandais et des Ecossais. La clause a deux caractéristiques. Elle se réfère seulement au *passé* et les nations tierces visées comme étant les nations les plus favorisées sont *nominativement énumérées*.

Avec le XV^e siècle s'ouvre une ère nouvelle. Les facteurs prédominants sont les découvertes géographiques et techniques.

Rambaud¹, la caractérise ainsi « les voies du commerce
« furent changées depuis que Vasco de Gama, par le
« Cap de Bonne-Espérance, avait découvert un chemin
« nouveau vers les Indes orientales, depuis que Chris-
« tophe Colomb avait révélé ce qu'on appelait les
« Indes Occidentales, c'est-à-dire l'Amérique, les ports
« de la Méditerranée perdirent de leur importance et
« les ports de l'Océan en acquirent une énorme. Alexan-
« drie, qui commandait la voie de l'Egypte, les puis-
« santes républiques maritimes de Venise et de Gênes
« sont frappés au cœur. Marseille même et avec elle
« les cités commerçantes de la Provence et du Bas-
« Languedoc dépérissent. En revanche Bordeaux, Nantes
« Dieppe, Dunkerque prospèrent. Le Havre se fonde
« Les ports de l'Espagne, du Portugal et de l'Angle-
« terre, des Pays-Bas, de l'Allemagne du Nord, regor-
« gent de navires.

« Anvers, fut un moment la grande cité commerçante
« du monde.

1. Rambaud, *Histoire de la civilisation française*, I, p. 467.

« Pour la première fois ainsi, depuis l'origine de l'humanité il y a un commerce qui a pour voies principales les Océans.

« Au XVI^e siècle, le commerce qui jusqu'alors était méditerranéen, change et devient océanique, c'est-à-dire universel. »

C'est l'époque de la formation des grands Etats. Ils commencent à comprendre l'importance du commerce et la concurrence naît entre eux.

Les peuples de l'Europe utilisèrent les découvertes. Ainsi les Portugais et les Espagnols partent à la conquête de territoires nouveaux et ils en réserveront les productions à la métropole. C'est la quintessence du système de domination, qu'on appellera plus tard le système colonial.

D'autre part les Hollandais acquirent une telle prépondérance dans la navigation qu'ils furent appelés les voituriers de l'Europe. On voit apparaître au milieu du XVII^e siècle, comme puissance concurrente de la Hollande, l'Angleterre dont l'essor maritime date de l'acte de navigation de Cromwell de 1651. C'est cet acte qui a permis aux navires anglais de fonder à leur tour des comptoirs.

Au temps de Louis XIV, la France stimulée par la politique de Colbert posséda un commerce maritime très actif. Mais on peut dire qu'il existait en fait un monopole du commerce extérieur au profit de certaines grandes puissances. Les autres pays ne participaient

pas encore au commerce extérieur, tout au moins dans une mesure appréciable.. Cependant à la fin du XVII^e siècle, tous les Etats participaient aux échanges et il est bientôt impossible *d'accorder aux uns* des bénéfices *sans les étendre* aux autres, et ce, sous peine de représailles.

Aussi voit-on apparaître à la place de l'ancien système du monopole celui des concessions communes à toutes les grandes nations, en ce sens que les avantages accordés à l'une étaient accordés aux autres. C'est de ce système de concessions communes qu'est né le système du traitement de la nation la plus favorisée sous sa forme moderne.

Au lieu d'énumérer chaque fois les avantages accordés antérieurement à une puissance, on prit l'habitude d'insérer dans les traités à conclure la clause en vertu de laquelle les avantages consentis à une nation tierce puissance seraient étendus aux parties contractantes¹.

* * *

Egalement on trouve la clause de la nation la plus favorisée dans les accords qui étaient conclus par les pays européens et plus tard par les pays américains avec les pays de l'Orient. C'étaient des traités de subordination, dans lesquels il fut octroyé et garanti

1. Comp. Veilcovitch, *op. cit.*, p. 114 et s.; Ito, *La clause de la Nation la plus favorisée*, p. 80.

certaines droits aux étrangers, comme par exemple, celui du libre établissement et *surtout* celui de *jurisdiction* qui les rendaient, au civil et au criminel, justiciables de la justice consulaire.

En 1535, François 1^{er} et Soliman II conclurent un traité politique et commercial. La France acquérait une situation privilégiée dans l'Orient et de nombreuses garanties pour son commerce, comme celle de faire la navigation sous pavillon français. En même temps des consuls français étaient agréés dans les pays du Levant.

La France conserva cette position par l'élargissement des capitulations existantes et par les accords conclus entre 1607-1740. Elle devint ainsi la puissance la plus favorisée. L'Angleterre et la Hollande obtinrent des droits identiques pour leurs nationaux, leurs bateaux et leurs marchandises¹. Ainsi dans la capitulation conclue avec la Porte, en 1740, la France avait reçu le traitement de la nation la plus favorisée.

Dans l'article 83, il est dit :

« Comme l'amitié de la Cour de France avec la Sublime
« Porte est plus ancienne que celle des autres Cours,
« nous ordonnons pour qu'il soit traité avec elle de la
« manière la plus digne ; que les privilèges et les hon-
« neurs pratiqués envers les autres nations franques
« le soient aussi bien à l'égard des sujets de l'Empereur
« de France. »

1. Comp. Schweinfurth, *Meistbegünstigungsklausel*, p. 10.

2. Cité par S. Basdevant, *op. cit.*, p. 8.

Avec les Provinces Unies, le Sultan Achmet Chan conclut en 1612 une capitulation qui lui accorde les mêmes droits qu'aux Français et aux Anglais.

Dans tous ces traités, il faut remarquer que la clause de la nation la plus favorisée énumère toujours les nations tierces considérées comme les nations les plus favorisées et que les avantages se réfèrent à ceux *concedés antérieurement*.

Le 19 janvier 1642, l'Angleterre et le Portugal ont signé un traité par lequel il est déclaré :

« Federatuorum autem Belgarum Populo ominino fas
« ac ius esto in parte usdem mediis ac commodis uti
« et frui quibus Angli aut vi pacti aut ec quotidiano usu
« gaudent, vel il posterum gavisuri sunt »¹.

En 1659, dans le traité avec la France et l'Espagne dit traité des Pyrénées, la clause se réfère également à tous les avantages concédés ou qui seront concédés ultérieurement à des nations les plus favorisées en les énumérant à titre d'exemple.

On emploie la formule des « habitants des Pays-Bas
« et autres pays étrangers »².

En 1660, on trouve dans le traité entre la Grande-Bretagne et le Danemark, la phrase « dont le peuple de
« n'importe quelle nation étrangère »³. Entre le Por-

1. Schweinfurth, p. 11, Dumont t. V, P. I, p. 231.

2. Teubern, *Meistbegünstigungsklausel*, p. 6.

3. Ito, *op. cit.*, p. 8.

tugal et les Pays-Bas, un traité du 6 août 1661 contient la clause qui se réfère aux avantages accordés ou qui seront accordés à l'avenir aux Anglais.

En 1667, 13 mai, entre la Grande-Bretagne et l'Espagne, un traité est signé. On y trouve la phrase « *all other strangers* »¹.

Donc une indication générale des nations les plus favorisées et c'est tout. La formule de la « nation la plus favorisée » n'est pas encore mentionnée.

* * *

C'est au XVIII^e siècle qu'on vit apparaître la forme moderne de la clause de la nation la plus favorisée.

Les conventions commerciales étaient relativement rares au XVIII^e siècle. Les Etats n'étaient pas en relations aussi suivies que de nos jours. C'est pourquoi on ne ressentait pas le besoin de donner une base juridique aux relations commerciales internationales. Mais dans toutes les conventions que l'on conclut on traitait la liberté commerciale, c'est-à-dire le droit de commercer avec les nationaux de l'autre partie contractante, le droit du libre domicile, de libre nomination des consuls, et des dispositions concernant la navigation.

On trouve aussi des stipulations concernant les droits d'entrée sur les marchandises. M. Glier cite le traité Methuen de 1703, qui concerne les lainages et les vins,

1. Schweinfurth, *op. cit.*, p. 12.

2. Ito, *La clause de la nation la plus favorisée*, p. 81.

conclu entre l'Angleterre et le Portugal, ainsi que les traités de l'Angleterre avec Dantzic (1706), Hambourg (1719) et Brême (1731), qui concernaient les droits d'entrée sur les harengs.

L'époque en général était dominée par les idées mercantistes et le système qui en découlait, le système colonial. Le protectionnisme exagéré a conduit à une exclusion réciproque. C'était l'Angleterre qui était le champion du droit au traitement de la nation la plus favorisée.

Ainsi dans le traité de 1706, conclu entre l'Angleterre et la ville de Dantzic nous trouvons les dispositions suivantes contenues dans l'article 12.

« Au reste si de plus grands privilèges (greater privileges which any wise) par rapport aux personnes, aux vaisseaux ou aux biens étrangers à Dantzic seront accordés dans la suite à quelque nation étrangère les sujets Britanniques en jouissent de même pleinement pour eux, leurs vaisseaux et commerce¹ ».

Citons enfin le traité d'Utrecht entre la Grande Bretagne et le Royaume des Deux-Siciles ; daté du 8/3 1713. La grande Bretagne fait stipuler au profit de ses commerçants que s'il était accordé des privilèges plus étendus aux marchandises de quelque autre nation étrangère, ou leur sera accordé dans la suite relative-

1. Glier ; *Die Meistbegünstigungsklausel*, p. 19. Poznanski, *La clause de la nation la plus favorisée*, p. 29.

ment à la personne des commerçants... les marchandises britanniques en jouiront de même¹.

Dans un autre traité conclu à Utrecht entre la Grande Bretagne et l'Espagne, l'art. 38 contient la clause de la nation la plus favorisée. Elle énumère à titre d'exemple les provinces Unies des Pays-Bas, les villes Hanséatiques et elle ajoute « ou à n'importe quel autre royaume ou état ».

Le 14-3-1715, entre la Grande-Bretagne et l'Espagne, la clause de la nation la plus favorisée est stipulée de la manière la plus simple et la plus moderne en même temps

L'art. 5, dit « The said subjects shall be used in Spain in the same manner as the mots favoured nation and all the rights privileges which shall be guaranted in the kingdom at his Britanic Majestis »².

D'autres Etats suivirent l'exemple de l'Angleterre. Ainsi le Danemark dans le traité avec le Maroc en 1776, art. VII, où il est stipulé que les Danois seront traités sur le même pied que les autres nations chrétiennes. Le Roi de Danemark, Frédéric V rend un édit le 12 novembre 1757 dans lequel il dit « nous voulons que les-dits sujets de l'Espagne soient reçus et traités dans toute l'étendue de notre dominion comme la nation la plus favorisée »³.

Le 26 septembre 1766, le Portugal et le Danemark concluent un traité :

« Art. 1. Que sa Majesté très fidèle d'une part, promet

1. Comp. Poznanski, *op. cit.*, p. 25.

2. Glier, p. 19.

3. Ito, p. 80.

et s'engage de faire non seulement jouir de Sa Majesté le Roi de Danemark dès à présent tant pour leurs personnes que pour leur pêche, et pour tout autre genre de denrées et de marchandises qui, du Nord, peuvent être apportées, et qui ne sont pas expressément défendues et regardées comme contrebande en Portugal, de tous les droits, immunités, privilèges et avantages dont ils peuvent être susceptibles sans contrevenir aux traités de commerce antérieurs faits par Sa Majesté très fidèle avec d'autres puissances, mais elle s'oblige aussi formellement qu'aucune autre nation n'obtiendra à l'avenir par aucun nouveau traité quelque préférence dans l'étendue de ses dits états sur les sujets du roi de Danemark, pour le commerce qui est propre aux uns et aux autres ». Nous remarquons dans ce traité ci-dessus une *restriction d'ordre territorial*. Les traités entre la Grande Bretagne et la ville de Dantzig, l'Espagne et l'Angleterre, ne reconnaissent que l'application de la clause pour l'avenir. Ainsi on emploie dans le *premier traité* les mots : « greater privileges, wich shell be hereafter guaranted ».

Dans le *deuxième* on emploie les mots : « privileges which shell be guaranted ».

Le 25 mai 1747, entre l'Empereur allemand et la Porte Ottomane, le 7 décembre 1757 entre le Saint Siège et la Porte on parle de même des nations les plus favorisées et amies.

1. Glier, p. 20.

2. Poznanski, p. 29.

La *Russie* a conclu avec l'Angleterre, la France, le Danemark, la Turquie et le Royaume des Deux-Siciles des traités contenant la clause de la nation la plus favorisée.

Si nous arrivons au traité de 1769 entre Hambourg et la France on y voit que la clause est limitée pour les sujets de Hambourg au traitement accordé à la nation du *Nord* la plus favorisée. Tandis que les sujets Français seront traités comme ceux des nations les plus favorisées.

C'est un traité où nous voyons une *restriction territoriale*.

Enfin l'Espagne aussi adopte le principe du traitement de la nation la plus favorisée dans l'art. 2 du traité avec la Turquie le 14 septembre 1782¹.

Si nous voulions retracer l'évolution de la clause de la nation la plus favorisée, nous devrions chercher le caractère commun aux clauses inscrites dans les différents traités.

C'est dans la gratuité que se trouve dès lors exprimée l'idée de traitement de la nation la plus favorisée. Les avantages concédés au tiers sont acquis de plein droit par le bénéficiaire de la clause.

1. Poznanski, p. 30.

CHAPITRE II

1778 — 1830

La déclaration de l'indépendance des colonies anglaises de l'Amérique du Nord, leur constitution en Etats-Unis et leur entrée dans la vie internationale ont eu pour effet d'ouvrir une nouvelle phase dans la politique internationale, et spécialement dans la politique commerciale internationale.

L'Amérique a introduit la conception réaliste du businessman dans la politique commerciale et déjà dans le premier traité commercial conclu par les Etats-Unis, on entrevoit clairement cette conception.

Que signifie au juste cette conception américaine et comment est-elle exprimée dans les traités ?

La conception américaine de la clause se trouve dans l'expression « most perfect reciprocity and equality ».

Elle signifie que celui qui reçoit quelque chose doit donner quelque chose en compensation et ne doit pas se contenter d'une simple promesse¹.

Une faveur spéciale doit être achetée spécialement.

1. V. Glier, *op. cit.*, p. 25.

La clause ne doit pas servir à procurer gratuitement à une autre nation des avantages qu'une autre nation a acquis en fournissant en échange des compensations.

Cette conception est la stricte application de l'adage *do ut des*.

En général, on peut dire que la clause du traitement de la nation la plus favorisée est affectée de la condition que le cocontractant jouira des faveurs gratuitement si la concession est gratuite ; ou en accordant la même compensation si la concession est conditionnelle¹.

Le premier traité conclu par les Etats-Unis dans la politique commerciale est celui du 6 février 1778 avec la France.

L'article 2 dit : Le Roi très chrétien et les Etats-Unis s'engagent mutuellement à n'accorder aucune faveur particulière à d'autres nations en fait de commerce et de navigation qui ne deviennent aussitôt commune à l'autre partie et celle-ci jouira de cette faveur gratuitement si la concession est gratuite ou en accordant la même compensation si la concession est conditionnelle.

L'article 3 dit : Les sujets du Roi très chrétien ne payeront dans les ports, havres, rades, contrées, îles, cités et lieux des Etats-Unis ou d'aucuns d'entre eux d'autres plus grands droits ou impôts de quelque nature qu'ils puissent être et quelque nom qu'ils puissent avoir que ceux que les nations les plus favorisées sont ou seront tenues de payer².

1. V. S. Basdevant, p. 9.

2. Martens, R.-2-11, p. 589.

Nous voyons dans l'article 2 la clause positive à laquelle se rapporte la condition et dans l'article 3, la clause négative et inconditionnelle, dans l'article 4 on trouve une stipulation analogue pour les ressortissants français.

Nous étudierons l'influence que ce traité a exercé sur la politique commerciale et internationale.

Dans les traités qui ont été conclus par l'Amérique du Nord avec les Etats Européens on rencontre toujours la clause sous la forme conditionnelle.

A titre d'exemple, nous citerons les traités des 5 avril 1783 et 10 septembre 1785 avec la Prusse. Un autre traité fut conclu le 11 juillet 1799 à Berlin. Dans les articles 2 et 3 on trouve la clause inconditionnelle négative, dans l'art. 26 est insérée la stipulation positive conditionnelle.

Avec la Suède les Etats-Unis firent le traité du 4 avril 1783. Il est rédigé de la même manière que le traité de 1778.

On retrouve la clause négative inconditionnelle, dans les articles 3 et 4 et la clause positive dans l'art. 2. Le traité fut renouvelé et remplacé en 1816¹.

En 1803 la France cède la Louisiane, aux Etats-Unis. Les parties contractantes stipulent que la France ne sera sujet dans le territoire cédé, pendant douze ans, à d'autres ou plus grands droits que ceux qui seraient payés par les citoyens des Etats-Unis et cette faveur est exclusive des autres.

1. Glier, p. 34; Schweinfurth, p. 14; Poznanski, p. 36.

L'article 8, déclare que à l'avenir, et pour toujours après, l'expiration des douze années susdites, les navires français seront traités sur le pied de la nation la plus favorisée dans les ports ci-dessus mentionnés.

D'après cette rédaction, on pouvait croire que le traité était établi sous la forme inconditionnelle. A l'expiration des 12 années, la France demanda à être traitée sur le même pied que les autres nations plus favorisées. Les Etats-Unis demandèrent une compensation pour la concession des avantages accordés aux autres nations.

Le conflit prit fin en 1831 par la renonciation de la France à ses prétentions et elle reçut en échange une réduction de droits sur ses vins.

Les Etats-Unis n'avaient pas réussi à démontrer l'exactitude de leur affirmation que sans stipulation expresse de la réciprocité, celle-ci existe néanmoins. Et c'est pourquoi ils ont dû consentir à un compromis en donnant des réductions de droits à la France ¹.

Un autre traité conclu par les Etats-Unis avec le dey d'Alger, en 1815, contient la clause de réciprocité avec une variante intéressante.

L'article 1 dit, que si la concession est conditionnelle les parties respectives auront le choix de l'accepter, de la modifier ou de la rejeter suivant qu'elles la jugeront conforme à leurs intérêts ².

Le conflit qui éclata entre les Etats-Unis et la Prusse

1. V. Glier, p. 62.

2. Glier, *op. cit.*, p. 39.

au sujet de l'interprétation du traité conclu en 1825, (1^{er} mars) est digne d'être remarqué.

Malgré l'entrée de la Prusse dans le Zollverein et ensuite dans l'empire allemand, malgré ce changement juridique constitutionnel et international, le traité de 1828 subsista à défaut d'un autre. En 1885 le gouvernement allemand reconnut sa validité. Le gouvernement américain déclara que le traité était un traité de réciprocité pendant que le gouvernement allemand affirmait le contraire.

Les Etats-Unis ont su imposer leur conception. En effet dans les conventions commerciales qu'ils ont acceptées on trouve toujours comme base la notion de la clause conditionnelle.

Les Etats de l'Amérique latine ont conclu dans cette période avec les Etats européens des traités avec la clause inconditionnelle (France-Brésil, etc..., 8 janvier 1826).

De même les Etats européens entre eux (la France, Royaume des Deux-Siciles, 28 février 1817).

La réciprocité conquiert l'Amérique latine par le traité de 1824 entre les Etats-Unis et la Colombie. Ce traité fut le point de départ d'autres traités de réciprocité conclus par les Etats-Unis avec l'Amérique latine.

1. Comp. Poznanski, p. 42.

CHAPITRE III

1830 — 1860

La forme conditionnelle de la clause est la caractéristique de cette époque.

Après la proclamation de l'indépendance des Etats-Unis d'Amérique et après la proclamation de la liberté par la Révolution française, l'Europe connut pendant un quart de siècle des guerres continuelles.

Ce fut ensuite le régime du protectionnisme économique. Les traités de commerce ne réglaient que timidement la liberté du commerce. La réciprocité convenait bien à cet état d'esprit et à cette politique de concessions réciproques ¹.

Les années 1825-1830 sont des années de transition. Les Etats de l'Amérique latine emploieront tantôt la clause conditionnelle, tantôt la clause inconditionnelle. Nous avons mentionné déjà le traité conclu entre l'Union et la Colombie le 9 août 1826 par lequel l'Amérique latine a été conquise aux idées de réciprocité.

L'Amérique latine s'est également servie de la clause

1. Ito, p. 85.

de réciprocité dans les traités avec les Etats Européens (Mexique, Pays-Bas, 15 juillet 1824, France-Haïti, 12 février 1838, etc...).

C'est ainsi qu'on voit cette clause pour la première fois, apparaître dans un traité conclu entre la Grande Bretagne et le Portugal le 19 février 1810.

Mais le premier traité inaugurateur de la politique de réciprocité fut celui conclu entre l'Autriche-Hongrie et la Grèce le 4 mars 1835.

L'article 8 dit : « L'autre gouvernement ne pourra demander la même diminution des droits qu'en offrant les mêmes avantages et il ne pourra en bénéficier qu'à dater du moment où sera assurée la contre-valeur de ses avantages ou un équivalent convenable¹.

La Suisse réussit à conclure avec les Etats-Unis un traité basé sur la clause inconditionnelle. C'est le traité du 25 novembre 1850. L'article 8 dit : « Pour tout ce qui concerne l'importation, l'exportation et le transit les Etats-Unis d'Amérique et la Confédération Suisse se traiteront réciproquement comme la nation, l'union des nations, l'Etat ou la société la plus favorisée, ainsi qu'elle est expliquée aux articles ci-après ».

Par l'article 10, afin d'atteindre d'autant mieux le but qu'elles se proposent à l'article 8, chacune des parties contractantes s'engage à n'accorder à aucune nation, union des nations, états ou sociétés que ce soit des fa-

1. Martens, *N. R. G.*, XIII, p. 747, etc...

veurs en fait de commerce sans en faire aussitôt jouir l'autre partie. La Suisse considéra ce traité comme traité inconditionnel et les représentants des Etats-Unis ont fini par reconnaître le point de vue suisse.

Mais quand la Suisse en 1898 réclama le droit de bénéficiaire des avantages accordés aux autres nations (France) et comme elle ne voulait pas offrir de compensation, les représentants des Etats-Unis se servirent de l'article 18 du traité et le dénoncèrent avec un préavis de douze mois.

Egalement nous trouvons dans cette période une série de traités conclus entre les *Etats-Unis* et les *Etats Européens* et contenant la clause de réciprocité (U. S. A., Autriche le 27 août 1829).

Dans les traités conclus par la *Russie* on trouve la clause de réciprocité.

Nous trouvons aussi dans cette période de réciprocité des traités contenant la clause inconditionnelle. Ce fut la *Grande Bretagne* surtout qui a employé la clause sous cette forme. Comme exemple nous citerons ceux conclus avec le Zollverein 2 mars 1841, avec la Confédération Suisse, le traité conclu par la France avec la Toscane, 15 février 1853.

De même on trouve la clause inconditionnelle dans les relations des Etats Européens et Américains avec les Etats de civilisation non européenne. Les premiers ont conclu des traités unilatéraux à leur profit contenant la clause inconditionnelle. Nous citerons comme

exemple le traité conclu par les Etats-Unis avec le Japon le 30 mars 1854, le traité conclu par le Sultan de Bornéo le 23 juin 1850, le traité conclu par les villes Hanséatiques avec la Turquie le 1^{er} juillet 1841, qui dans son premier article énonce qu'il est expressément convenu que tous les droits, privilèges, extensions et autorisations que la Sublime Porte accorde au jourd'hui ou accordera à l'avenir aux navires et aux sujets d'une puissance étrangère quelconque seront accordés de la même manière aux citoyens, sujets, organes, navires hanséatiques qui les exerceront et qui en jouiront de plein droit.

Seul le Portugal conclut avec la Turquie un traité de réciprocité en 1843.

En résumé, nous pouvons caractériser cette période : Les Etats-Unis d'Amérique ont conquis les pays d'Europe à leur interprétation et en conséquence ceux-ci emploient dans leurs relations la clause conditionnelle.

CHAPITRE IV

1860 — 1902

L'année 1860 est une date mémorable dans l'histoire de la clause de la nation la plus favorisée. Des idées libres échangistes qui ont leur source en Angleterre ont amené ce changement dans la politique commerciale, dont la conséquence fut l'emploi de la clause inconditionnelle dans les traités inter-européens.

En Angleterre, les Corn laws, les lois établissant des taxes sur l'importation des céréales, protégeaient la production nationale au profit des landlords. Les classes ouvrières et manufacturières réagirent vigoureusement. c'est ainsi qu'on aboutit à la fondation par R. Cobden de la célèbre ligue de Manchester en 1838.

Celle-ci, amena l'adhésion du ministre Robert Peel qui abolissait les Corn laws en 1846 et l'Acte de navigation en 1851.

L'Angleterre s'engage dans la voie du libre échangisme, elle emploiera par la suite la clause inconditionnelle.

Comment expliquer que l'Angleterre soit devenue le champion de la clause inconditionnelle ?

M. Poznanski l'explique de la manière suivante :

« Un pays qui adopte le principe de la liberté du commerce et qui abolit entièrement, ou réduit jusqu'au strict minimum les droits de douane sur les produits étrangers est un pays libre échangiste, et se trouve pour ainsi dire désarmé en face des pays qui pratiquent dans leurs conventions commerciales le principe d'équivalence. Les droits de douane n'existant pas, un pays libre échangiste ne peut rien offrir en qualité de compensation, en échange des avantages qu'il se proposerait de réclamer aux cocontractants d'un traité de réciprocité. Les faveurs qu'une partie cocontractante accorderait aux autres puissances lui seraient toujours refusées parce qu'il n'aura aucun moyen de fournir l'équivalence exigée par la clause conditionnelle. Le principe du traitement de la nation la plus favorisée sous forme de réciprocité est donc inconcevable pour la liberté du commerce. »

« C'est pourquoi l'Angleterre en adoptant les principes libre-échangistes comme base de sa politique économique a dû combattre pour la clause inconditionnelle ».

Les idées répandues par la Ligue de Manchester, trouvèrent leur écho en France chez Bastiat, qui, par son livre « *Cobden et sa ligue* » propagea l'adoption du libre échangisme dans la législation française.

Mais il rencontra une vive résistance dans les milieux ruraux et manufacturiers.

Les assemblées de la seconde République et le Corps

législatif étaient animés du même esprit protectionniste que les assemblées du régime précédent.

Napoléon III, était acquis aux idées de Cobden et quand il comprit que par la voie législative, il ne pouvait faire adopter ses idées, il usa du pouvoir que lui concédait la Constitution de 1852 à savoir, le droit de négocier et de traiter sans l'intermédiaire du Parlement.

Des pourparlers engagés entre Michel Chevalier, du côté français, et Richard Cobden et Gladstone, du côté anglais, aboutirent au traité signé le 23 janvier 1860 par lequel on stipula les dispositions générales dont les détails devaient par la suite être complétés par des conventions complémentaires.

La clause de la nation la plus favorisée fut partiellement introduite ; par l'avenant du 11 novembre 1860, conclu entre l'Angleterre et la France, les parties contractantes introduisirent la clause générale de la nation la plus favorisée.

Dans l'article 5, on stipule en effet :

« Chacune des hautes parties contractantes s'engage à faire profiter l'autre partie de toute faveur de tout privilège ou abaissement de tarif que l'une d'entre elles accorderait à une tierce puissance pour l'importation des marchandises mentionnées, ou non, dans le traité du 23 janvier 1850. » ¹

D'autres puissances suivirent dans cette voie.

1. Martens, *N. R. G.*, X, 2, p. 553.

Entre 1860 et 1870, un grand nombre de traités contiennent la clause inconditionnelle.

L'*Angleterre* conclut avec beaucoup d'Etats des traités contenant la clause inconditionnelle.

L'*Italie* conclut 24 traités.

Le *Zollverein* allemand conclut 18 traités.

L'*Autriche-Hongrie* conclut 14 traités.

La *France* stipula 19 traités¹.

Ainsi la France conclut un traité le 1 mai 1861 avec la Belgique, le 9 octobre 1862 avec le *Zollverein*, etc.

Celui-ci contient la stipulation suivante :

« Chacune des deux hautes parties contractantes s'engage à faire profiter l'autre de toute faveur, de tout privilège ou abaissement dans les tarifs des droits à l'importation ou à l'exportation des articles mentionnés ou non dans le présent traité, qu'elle pourrait accorder par la suite à une tierce puissance. Elle s'engage en outre à n'établir l'une envers l'autre, aucun droit ou prohibition d'importation ni aucune prohibition d'exportation qui ne soit en même temps applicable aux autres nations ». ² La guerre franco-allemande de 1870-1871, mit fin au traité de 1862 et le remplaça par le traité de Francfort dont l'article 11 devait être la base des relations commerciales entre les deux pays.

1. Koulicher, *Messenger des Finances*; n° 40, cité par Poznanski, p. 64.

2. Poznanski, *op. cit.*, p. 70.

L'article 11 dit :

« Les traités de commerce avec les différents Etats de l'Allemagne ayant été annulés par la guerre, le gouvernement français prendra pour base de leurs relations, le régime du traitement réciproque sur le pied de la nation la plus favorisée. Sont compris dans cette règle les droits d'entrée et de sortie, le transit, les formalités douanières, l'admission des sujets des deux nations ainsi que leurs regents.

« Toutefois seront exceptés de la règle susdite les faveurs qu'une des parties contractantes vient par des traités de commerce accorder ou accordera à des Etats autres que ceux qui suivent : l'Angleterre, la Belgique, les Pays-Bas, la Suisse, l'Autriche, la Prusse ».

Si on compare les deux traités de 1862 et de 1870 on trouve que le traité de 1862 étant un traité de commerce conclu par deux Etats, dans un temps de paix, était susceptible d'être dénoncé, amendé et révisé, tandis que les conditions économiques insérées dans le traité de Francfort demeuraient, autant que le nouveau statut politique, que le traité consacrait.

La clause du traité de 1862 sera applicable à tous les pays sans restriction. La clause insérée dans l'article 11 limite la clause aux pays nominativement énumérés. Bismarck proposa le rétablissement du traité conclu en 1862 entre la France et le Zollverein allemand. Les représentants français s'y opposèrent parce qu'ils ont voulu rendre à la France la liberté d'action de

relever les droits de douane pour pouvoir encaisser la somme de cinq milliards qui devait être payée à l'Allemagne.

Ils proposèrent l'insertion de la clause inconditionnelle dans le traité mais limitée comme nous avons déjà dit, aux 6 pays.

Le motif de cette restriction doit être recherché dans le dessein de Jules Favre qui voulait faire une union douanière avec l'Espagne et l'Italie. Veilcovitch, déclare avec raison qu'on a pu inscrire, au lieu de la limitation, que les avantages résultant d'une union douanière ne rentrent pas dans le champ d'application de la clause insérée¹.

*
**

Dans la période qui suivit on constate chez tous les peuples un rehaussement des barrières douanières. La cause doit être recherchée dans la baisse des prix contre laquelle les agriculteurs et les industriels ont cherché des remèdes dans un relèvement des droits de douane.

Ainsi en 1877 et 1888 l'Espagne, l'Italie, l'Autriche-Hongrie, en 1879 l'Allemagne et 1881 la France relevèrent leurs tarifs.

Cette dernière substitua les droits spécifiques aux *droits ad valorem*. Le tarif comportait une majoration de 24 % sur le tarif inscrit dans les traités de commerce de la période précédente.

1. Veilcovitch, p. 116.

Sur cette base furent conclus par la France de nouveaux traités avec la Belgique, l'Italie, le Portugal, la Suède et la Norvège, la Suisse.

Les conventions conclues avec l'Autriche, la Russie, les Pays-Bas étaient susceptibles de dénonciation après un court délai de préavis de six mois ou un an.¹ Les traités devaient durer 10 ans jusqu'en 1892, sauf la convention avec l'Italie qui expirait en 1889.

L'Allemagne ne conclut aucun traité pour ne pas laisser la France bénéficier des avantages de l'art. 11.

Une réaction protectionniste s'accrut partout.

Elle donna naissance en France à la loi du 11 janvier 1892 qui introduisit le système du double tarif, comportant deux colonnes. Le tarif maximum applicable à tout pays en l'absence de toute convention et le tarif minimum qui représentait la limite des concessions qui pouvaient être accordées par les négociateurs français.

Le nouveau tarif était rehaussé de 25 % à 30 % sur le tarif précédent. Le tarif minimum devait être applicable à tout pays qui concéderait des avantages corrélatifs à la France.

Par la concession du tarif minimum la France s'engageait à accorder à l'autre partie contractante le tarif le plus bas mais elle conservait la liberté de le majorer. Pour assurer une certaine stabilité au tarif le gouvernement consolida le taux du tarif minimum pour une pé-

1. Perreau, *Cours d'économie politique*, II, p. 155.

riode délimitée et pour une modification quelconque du tarif le gouvernement français s'engageait à n'y procéder qu'après un préavis d'une durée d'une année.

Pour interrompre les relations conventionnelles existantes une loi du 29 décembre 1891 autorisa le gouvernement de faire bénéficier totalement ou en partie du tarif minimum les pays qui jusqu'alors avaient joui du tarif conventionnel et qui convenaient de leur côté d'accorder aux marchandises françaises le traitement de la nation la plus favorisée, sous réserve toutefois que cette mesure pouvait être rapportée moyennant un préavis de douze mois¹.

On peut dégager trois principes du tarif de 1892 :

1° C'est un tarif autonome. Des traités de commerce ne peuvent être conclus pour une longue durée pour conserver à la France la maîtrise de la modification tarifaire ;

2° Il y a un système du double tarif : un tarif maximum et un tarif minimum. Ce qui démontre un taux de protection intangible exprimé dans la limite, au delà de laquelle les négociateurs ne pouvaient s'aventurer ;

3° Le taux du tarif général représente une aggravation sensible².

La France conclut un traité avec l'Espagne par lequel les parties contractantes s'accordaient réciproquement pour une période illimitée les tarifs les plus bas en se réservant un droit de dénonciation moyennant un préavis de trois mois.

1. Riedl, p. 76.

1. Truchy, *Cours d'Economie Politique*, t. II, p. 38.

En général dans les conventions passées par la France, celle-ci jouit des droits conventionnels pour la durée du traité. De son côté elle accorde le tarif minimum, mais en se réservant le droit de le modifier à son gré.

Cette circonstance et le niveau élevé du tarif amenèrent la Suisse à demander la révision des conventions, comportant la clause de la nation la plus favorisée.

Ainsi on aboutit à une convention tarifaire dans laquelle les taux du tarif minimum étaient sensiblement réduits pour une série d'articles. Cette convention ne fut pas ratifiée par la Chambre française. Il en résulta entre la France et la Suisse une guerre de tarifs terminée en 1895 par un échange de notes aux termes desquelles la France s'engageait à réduire, par voix de mesures autonomes, les taux de son tarif minimum pour certaines marchandises qui étaient désignées dans les dites notes, les modifications furent opérées en 1895, le 16 août.

En face de l'Italie, la France se trouva dans une situation qui n'était régie par aucun traité. C'était l'époque qui avait succédé à la guerre de tarifs, engagée depuis février 1888.

C'est seulement le 21 novembre 1898 que fut conclu un nouveau traité de commerce par lequel l'Italie accordait à la France le bénéfice du tarif conventionnel.

De plus des réductions pour un grand nombre de marchandises figuraient dans ce tarif. La France par contre accordait à l'Italie son tarif minimum.

De part et d'autres, les droits afférents à la soie et aux articles de soie demeurèrent exclus des dispositions du traité, de sorte que c'est ici pour la première fois que le traitement restreint commence à jouer un rôle.

L'expiration des traités de commerce de l'Europe centrale et leur renouvellement en 1904 et 1905 sur la base d'un nouveau tarif sensiblement relevé entraînèrent une revision des traités de commerce français.

De même on remarque un changement dans la politique des Etats de l'Amérique latine.

On voit quelques-uns comme le Mexique, le Chili, le Venezuela abandonner la clause de réciprocité dans leurs relations contractuelles avec l'Europe.

A la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, 40 traités de commerce sont conclus et ils contiennent la clause de la nation la plus favorisée, mais sous la forme inconditionnelle.

Le *Japon* fait partie de la communauté internationale comme grande puissance. Dans la dernière décade du siècle passé, il a signé un certain nombre de traités qui contiennent le traitement de la nation la plus favorisée, tantôt sous la forme conditionnelle tantôt sous la forme inconditionnelle.

Les Etats-Unis persistent dans leur politique protectionniste exprimée par le tarif Mac--Kinley tempéré par le tarif Wilson en 1894 et accentué dans le sens protectionniste par le tarif Dingley en 1897.

Tous ses accords contenaient la clause de réciprocité.

CHAPITRE V

1902 — 1914

A partir de 1902 on va assister à un nouveau mouvement de la notion de la clause de la nation la plus favorisée qui va se caractériser par des tarifs minutieusement spécialisés.

En 1904, les traités de commerce conclus en 1892 par le chancelier Caprivi arrivaient à expiration. L'Allemagne élaborait alors par la loi du 25 décembre 1902, un nouveau tarif divisé en 19 classes qui contenaient 946 postes avec de nombreuses sous-sections dont le nombre atteignait 1450 (au lieu de 400 dans le tarif précédent).

Elle voulait par cette spécialisation échapper aux effets de la clause contenue dans ses différents traités, notamment à ceux contenus dans l'art. 11 du traité de Francfort. C'est donc surtout contre la France qu'était dirigée la méthode des spécialisations. En effet, les droits concédés seront très spécialisés. Ils s'appliquent, par exemple, à des types de marchandises minutieusement décrits, et que ne saurait produire avec un caractère d'identité absolue l'agriculture ou

l'industrie française, et à ce point de vue la pratique douanière allemande a été d'une habilité vraiment excessive¹.

A partir de 1904, l'Allemagne conclut plusieurs traités de commerce sur la base de son nouveau tarif douanier avec la Belgique, la Russie, la Suisse, l'Italie, l'Autriche-Hongrie. A titre d'exemple d'une spécialisation vraiment exagérée on peut citer la rubrique 103 du tarif allemand qui prévoit un droit spécial pour « le gros bétail de montagne » élevé dans un endroit situé à 300 mètres au moins au-dessus du niveau de la mer et passant un mois chaque année dans les pâturages situés à 800 mètres au moins au-dessus du niveau de la mer.

Le bétail brun comprend les races qui appartenaient à la variété à longue tête, notamment aux races alpines, ont une robe allant du gris argent au brun foncé ou très foncé, un mufler de couleur plomb bordé de brun très clair, presque blanc, le sabot et le bout des cornes noirs et dont la queue se termine par des points de couleur foncée².

Cette pratique des spécialisations fut imitée par la Suisse en 1902, par l'Espagne en 1906.

La France a son tour modifie son statut douanier, le système de 1892, était en principe maintenu, mais les droits sur certains produits furent relevés, le nombre des postes augmentés. L'écart entre le tarif maximum et minimum fut porté à 50 %.

1. Perreau, *op. cit.*, p. 173.

2. Wickersham, S. D. N., 1927, p. 9.

En Europe nous voyons que les pays se sont ingéniés à éluder autant que possible les effets de la clause.

Les Etats-Unis établissaient un tarif rigoureusement protectionniste (Pajne Aldrich). Celui-ci fut atténué par le tarif Underwood-Simmons en 1913.

Le protectionnisme resta à la base de la politique commerciale des Etats-Unis et dans leurs conventions ils stipulaient la clause de réciprocité.

L'Angleterre restait fidèle à la clause sous forme inconditionnelle. Nation demeurée libre échangiste malgré les aggravations de tarifs des autres nations qui la frappaient.

C'est ce qui explique la réaction suscitée contre le libre échangisme sous l'inspiration de Joe Chamberlain.

Son but était la transformation de l'Angleterre en un Zollverein, idée propagée par le Greater Britain Ligue fondée en 1814. Chamberlain demanda la réforme douanière et fonda la Tariff Reforme League en 1903. Il voulait rattacher les colonies à l'Angleterre par un tarif préférentiel.

Protection vis-à-vis de l'étranger, libre-échange dans les limites de l'Empire : tel était le programme de l'impérialisme anglais.

Mais ces idées rencontrèrent une vive opposition dans les classes populaires qui redoutaient le renchérissement de la vie.

D'autre part les colonies ne voulaient pas renoncer à leur autonomie douanière.

En résumé, nous pouvons conclure en disant qu'à la fin du xix^e siècle le protectionnisme-gagne partout du terrain et la conséquence c'est le relèvement des tarifs douaniers et les efforts faits pour éluder les effets de la clause inconditionnelle.

La clause est employée sous la forme inconditionnelle, même sous un régime protectionniste et nous pouvons expliquer ce phénomène par l'introduction des spécialisations qui au fond remplissent le même rôle que la clause de réciprocité.

CHAPITRE VI

1914 — 1919

La guerre a apporté des perturbations profondes dans l'économie mondiale. Les Etats alliés éditèrent le blocus contre les Empires centraux.

Les lacunes qui se montrèrent dans l'économie nationale ont suscité deux courants en France.

1. Les uns qui voulaient l'indépendance économique de la France étaient pour l'autonomie économique.

2. Les autres reconnaissant que le changement des conditions économiques rendait nécessaire la création d'une union économique interalliée et qui aurait comme fin la division de travail pour compléter ainsi la production des pays participants.

En juin 1916, la Conférence économique interalliée se réunit à Paris sous la présidence de M. Clémentel, ministre français du Commerce en vue de discuter la réglementation des échanges internationaux après la cessation des hostilités. Cette conférence adopta la recommandation suivante : « Attendu que la guerre a mis fin à tous les traités de commerce existant entre

les Alliés et les Puissances ennemies, et qu'il est d'une importance capitale, que, durant la période de restauration économique, la liberté d'aucun des Alliés ne soit entravée par une revendication formulée par les Puissances ennemies en vue d'obtenir le traitement de la nation la plus favorisée, les Alliés conviennent que ce traitement ne sera pas accordé à ces Puissances pendant un nombre d'années qu'ils fixeront entre eux par accord mutuel.¹ »

Une conférence des Empires Centraux a eu pour but la création d'une union économique du centre Européen.

Dans les traités de paix les vaincus ont pris l'engagement unilatéral d'accorder aux puissances alliées et associées le traitement de la nation la plus favorisée.

1. V. Wickersham, p. 12.

CHAPITRE VII

LA CLAUSE APRES LA GUERRE

Après la guerre, le sentiment national s'est manifesté par un nationalisme protectionniste exagéré dans le domaine économique. Avec raison, Wickersham¹ parle dans son rapport d'une renaissance du mercantilisme.

Les préoccupations des Etats étaient :

- 1° De remettre sur pied les industries nationales et de les développer.
- 2° De conquérir des débouchés nouveaux pour elles.
- 3° D'exclure les industries étrangères du marché intérieur.

Ce sont ces préoccupations protectionnistes qui amenèrent les Etats à élever de véritables murailles douanières. Ainsi nous voyons la France, l'Italie, l'Allemagne instituer des tarifs élevés. L'Angleterre elle-même, l'apôtre du libre-échange, augmente ses droits.

Les Etats veulent avant tout conserver leur liberté

1. Comp. Wickersham, *op. cit.*, p. 12, *Europe Nouvelle*, n° 484, 21-5-1927.

d'action et c'est pourquoi, dans tous les pays, un mouvement se manifeste pour la dénonciation des traités.

Ainsi la *France* dénonça, en 1918, tous ses traités de commerce, mais elle prit la précaution d'inscrire dans la dénonciation que, si - en temps utile - la prorogation n'était pas faite, le traité serait prorogé de trois mois en trois mois automatiquement. (Voir le chapitre : « La politique commerciale de la France et la clause de la nation la plus favorisée d'après-guerre ».

L'*Italie* fit de même avec la France, la Grèce, le Japon, la Roumanie, la Russie, la Serbie, l'Espagne et la Suisse. Les autres Etats suivirent le mouvement.

La *Roumanie*, la *Bulgarie* firent table rase.

La *Grèce* avertit la Grande-Bretagne, la Norvège, l'Espagne, la Suisse et les Etats-Unis qu'elle avait les mains libres.

L'*Espagne* mit fin à ses traités avec l'Allemagne, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède et la Suisse.

Aux *Etats-Unis*, le Président de la République fut invité dans la section V de la loi Jones de 1920 sur la marine marchande d'abroger tous les traités dont les clauses seraient une gêne pour l'établissement d'un régime différentiel concernant les navires des autres puissances¹.

L'*Allemagne*, voulant se défendre contre l'envahissement des produits étrangers à la suite de la crise monétaire qui l'affectait gravement, prohiba toute impor-

1. Rapport Wickersham, p. 12.

tation. Les droits de douane devaient être payés en or, ce qui haussa ces droits au maximum. De la sorte, elle put supporter l'échéance, le 10 janvier 1925, du régime préférentiel établi au profit des Etats alliés.

L'Allemagne a relevé les droits de douane pour que les pays étrangers se montrassent désireux de provoquer des négociations avec elle, en vue de l'abaissement des droits de douane. Une autre raison pour laquelle elle avait pris des mesures qui aboutissaient en fait à de véritables prohibitions, c'est qu'elle voulait de la sorte forcer les autres puissances à engager des négociations commerciales avec elle.

Ainsi les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie et le Japon conclurent des accords avec l'Allemagne sur la base du traitement de la Nation la plus favorisée. D'ailleurs, en 1923, à la Conférence de Gênes, c'est l'Allemagne qui devait réclamer avec le plus d'insistance le retour à la clause.

En tout cas, et c'est là une caractéristique intéressante l'après-guerre a vu se développer, en même temps que le développement de la politique protectionniste, les efforts les plus suivis pour une collaboration économique internationale.

Depuis la création de la S.D.N. qui a donné un nouvel essor à toutes les manifestations pour l'action concertée, une mention spéciale doit être accordée à la Chambre de Commerce Internationale. On peut dire d'elle que c'est un véritable Parlement International spécialisé

dans les questions économiques et commerciales. Son influence, de plus en plus grande, s'est affirmée à différentes reprises. C'est elle qui a préparé les résolutions prises par la Conférence de 1927 qui, sur toutes les grandes questions : régime douanier, statut des étrangers, etc.... a préparé les voies aux organismes économiques de la S.D.N.

C'est sous cette influence et devant les nécessités inspirées par la crise économique mondiale que la reprise des relations commerciales sur la base des traités de commerce, reposant sur le système de réciprocité et concernant la clause de la Nation la plus favorisée, devait s'accroître. La réduction des prohibitions d'importation et d'exportation, la suppression ou restriction à la sortie, la réforme des tarifs, l'adoption de nomenclature douanières uniformes, la suppression des entraves dues aux multiples formalités douanières, étaient à l'ordre du jour de toutes les conférences. C'est ainsi que celle tenue à Genève aboutit à la convention du 3 novembre 1923, qui engageait les Etats signataires à ne pas rendre difficiles leurs relations commerciales par des formalités excessives, inutiles ou arbitraires.

Le recours à l'arbitrage était recommandé pour trancher les contestations qui pourraient s'élever au sujet des dispositions contenues dans la convention.

La Conférence de Stockholm, d'août 1924, s'occupa du contrôle douanier des envois postaux.

En 1924, la S.D.N. chargea le Comité économique

de rechercher une base d'entente internationale pour la suppression des prohibitions d'entrée et de sortie.

Le Comité prépara un projet par lequel les Etats s'engageaient à supprimer dans les six mois les prohibitions existantes et à ne pas en établir d'autres.

Il fut accordé une exception pour un certain nombre de prohibitions spéciales, qui ne sont pas basées sur des motifs protectionnistes, mais qui intéressent la sécurité publique, l'hygiène, la morale, la sauvegarde archéologique des pays, soit enfin la sécurité militaire.

D'autre part, la convention réserva le droit aux Etats de prendre toutes les mesures nécessaires pour la sauvegarde des intérêts vitaux, d'ordre économique et financier, en cas de circonstances anormales.

Ce projet fut soumis à la Conférence économique Internationale qui le renvoya à une conférence spéciale qui se réunit au mois d'octobre 1927 et qui adopta le projet avec une adjonction qui réservait à certains pays limitativement énumérés la faculté de ne pas supprimer les droits et prohibitions en vigueur.

La Convention devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1930, et elle était ratifiée par 18 Etats.

La Conférence Economique Internationale de 1927 dont l'influence a été considérable sur l'activité du Comité économique de la S.D.N., s'est efforcée de mettre en relief les principes directeurs de la politique commerciale, susceptible d'aboutir à une entente des Etats pour

une action concertée. Elle préconise le retour à la clause illimitée et inconditionnelle. Une clause d'arbitrage est aussi prévue.

Les Etats sont engagés à adopter des systèmes douaniers possédant la stabilité et conclus pour une assez longue durée.

Enfin, la Conférence condamne les mesures directes ou indirectes qui aboutissent au protectionnisme exagéré.

Le Rapport présenté en mai 1928, par le Comité économique, constate que les directives données par la Conférence de 1927, n'ont pas été suivies.

« Il y avait un an, dit-il, le mouvement ascendant des tarifs avait été arrêté. Un premier pas avait été fait au moyen des traités de commerce. « Mais depuis, on est obligé de reconnaître que, dans chaque pays, on marche dans la voie d'une protection plus grande dans la direction opposée. »

La Conférence Economique Internationale avait préparé trois méthodes en vue d'obtenir la réduction des tarifs douaniers ; l'action individuelle, l'action bilatérale, l'action plurilatérale ; mais des difficultés particulières et aussi le peu de bonne volonté des gouvernements, entravèrent tout progrès dans cette voie.

Nous parlerons de ces méthodes dans notre exposé.

En 1929, à l'assemblée de la S. D. N., le délégué belge, *M. Hymans*, parla du désarmement économique et des obstacles que rencontrait la mise en œuvre de la

clause de la nation la plus favorisée. Le délégué belge mentionna les difficultés qui pourraient s'élever entre les accords collectifs et la clause de la nation la plus favorisée, insérée dans les traités bilatéraux.

L'orateur proposa l'insertion dans les accords d'un article par lequel la clause contenue dans les accords bilatéraux ne s'appliquerait pas aux avantages résultant des accords plurilatéraux.

M. Briand accepta la formule du désarmement économique ; il déclara que les méthodes techniques seules ne suffiraient pas.

Il faut créer un lien fédéral entre les pays d'Europe.

D'autres orateurs, comme *M. Stresemann* et *M. Scialoja*, ont donné leur adhésion au programme esquissé. *M. Graham* proclama son attachement à la clause de la Nation la plus favorisée et il se prononça contre tout ce qui impliquerait des méthodes de discrimination.

Il proposa une trêve douanière pendant deux ans, pendant laquelle les Etats signataires devraient s'engager à ne pas relever leurs tarifs. Le principe fut accepté et limité à une année, malgré que certains Etats européens fussent réfractaires à toute obligation dans ce sens.

Le Comité Economique se réunit à la fin du mois d'octobre 1929. Il fut à même d'élaborer un avant-projet, dû à la collaboration de MM. Serruys et Trendelenburg, qui devait être soumis à une Conférence diplomatique.

C'est en janvier 1930 qu'eut lieu la réunion des Etats

pour une action économique concertée. Elle adopta la convention connue sous le nom de *Trêve douanière*.

Dans le protocole qui fixait le programme des négociations, les Etats signataires reconnaissent indispensable d'entreprendre une action concertée ayant pour but une coopération plus étroite, l'amélioration du régime de la production et des échanges, l'élargissement des marchés en favorisant les rapports des marchés européens avec ceux d'outre-mer, de manière à consolider la paix économique entre les Nations.

Nous devons mentionner aussi les différentes Conférences agricoles pour conjurer les effets de la mévente du blé et de l'accumulation des stocks, qui se tinrent en l'année 1930. Celle de *Bucarest* (juillet 1930) réunissait les experts de la Hongrie, de la Roumanie et de la Yougoslavie.

Celle de *Sinaïa* (juillet 1930), à laquelle participèrent les dirigeants de la politique économique de la Roumanie et de la Yougoslavie.

Celle de *Varsovie* (août 1930) qui réunissait les délégués de la Bulgarie, de l'Esthonie, de la Hongrie, de la Lettonie de la Pologne, de la Roumanie, de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie. A cette conférence fut créé un Comité d'études économiques permanent. Les gouvernements intéressés se réunirent à *Bucarest* du 18 au 21 octobre 1930.

Enfin, à *Belgrade*, s'est réunie une Conférence des Instituts d'exportation des pays agricoles.

Le but de toutes ces réunions était de trouver un remède à la crise agricole qui sévit d'une manière particulièrement grave dans l'Europe Centrale.

A *Bucarest*, il fut proposé de demander un traitement préférentiel qui serait accordé par les pays européens importateurs en faveur des produits agricoles d'origine européenne.

A la Conférence de *Varsovie*, il fut précisé que - dans la situation particulièrement grave de l'agriculture européenne - une dérogation de la clause en faveur des produits agricoles d'origine européenne représenterait le seul moyen efficace et pratique, avec le projet de création d'une banque hypothécaire qui accorderait des avances aux Etats agricoles.¹

Au mois de septembre 1930, la clause de la Nation la plus favorisée a été l'objet d'une discussion très intéressante à la deuxième Commission de la S. D. N. :

Le délégué danois, *Munch*, Ministre des Affaires étrangères, a soumis une proposition au nom de huit Etats : (Danemark, Finlande, Esthonie, Lettonie, Norvège, Hollande, Suède, Suisse), dans laquelle il exprime le vœu qu'on fasse une convention internationale sur la clause de la Nation la plus favorisée. Il demanda que la question des contingentements, déjà traitée au sein du Comité économique en 1927, fût évoquée devant la S. D. N.

Le délégué autrichien, *Schuller*, déclara que des conven-

1. « *L'Europe Nouvelle* » : Madgearu. « *Les Conférences Agricoles* », 17-9-1930.

tions plurilatérales, englobant un grand nombre d'Etats, ne pouvaient aboutir à des résultats satisfaisants et il proposa des conventions régionales qui tiendraient compte de la situation spéciale de chaque pays.

En conséquence, les délégués des pays agricoles suggérèrent une dérogation à la clause de la Nation la plus favorisée en faveur des céréales des pays agricoles exportateurs.

CHAPITRE VIII

LA POLITIQUE COMMERCIALE DE LA FRANCE ET LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISEE D'APRES-GUERRE

Le gouvernement français dénonça en 1918, les conventions commerciales contenant la clause générale de la nation la plus favorisée, ainsi que les autres traités de navigation commerciale concernant la réglementation douanière, le régime des voyageurs de commerce, l'exercice du commerce et de l'industrie.

Pratiquement il était impossible de faire cesser tous ces traités après l'expiration d'une année, car ainsi, toutes les importations seraient soumises au tarif général. Aussi avait-on pris la précaution de prévoir la prolongation automatique des conventions de trois mois en trois mois, soit par tacite reconduction, soit par un avis formel.

Cette précaution était nécessaire parce qu'en soumettant toute importation au tarif général, la France se trouvait exposée à des représailles économiques.

Au moment où elle voulut négocier d'autres traités avec les différents Etats, une hostilité très vive se mani-

resta contre la clause de la nation la plus favorisée, accordée sous forme inconditionnelle.

On faisait à la clause inconditionnelle les reproches suivants : 1° - Les conditions économiques peuvent changer, et c'est pourquoi son emploi pourrait devenir dangereux si le cocontractant se trouve dans un état financier et économique précaire.

2° - Le pays qui traite sur la base de la clause inconditionnelle et qui a un tarif modéré alors que son cocontractant est un pays ultra protectionniste fait une mauvaise affaire. Car où est l'équivalence entre ce qu'il concède et ce qu'il en obtient ?

Pour pratiquer une politique de parfaite réciprocité, le Parlement vota la loi du 29 juin 1919, qui autorisa le gouvernement à négocier avec les autres pays au sujet des réductions du tarif général, les réductions devant être exprimées sous formes de pourcentages exprimant la différence existant entre les taux du tarif général et celui du tarif minimum.

Cette loi a posé le principe suivant :

Le gouvernement est autorisé à négocier les réductions des droits sur le tarif général, calculés en pourcentage sur l'*écart existant* entre le tarif de droit général et le tarif minimum.

Les négociateurs français ne devaient, en vertu de cette loi ne concéder qu'à titre exceptionnel le tarif minimum. Les concessions ne devaient avoir pour objet, eu principe, que des tarifs intermédiaires. On a prétendu exclure

la clause de la nation la plus favorisée énoncée dans les termes généraux et les négociateurs ne devaient accorder le traitement de la nation la plus favorisée qu'à des catégories déterminées de marchandises¹.

Sur la base de cette loi de négociation, la France a conclu une série de traités de commerce qui présentent certains traités communs. Ils peuvent être tous dénoncés moyennant un *court préavis* et ne contiennent le plus souvent des arrangements tarifaires ou des dispositions concernant le traitement de la nation la plus favorisée que pour un nombre limité de marchandises².

1° - Cette loi exclut l'emploi de la clause inconditionnelle et l'application du tarif minimum.

L'opinion dominante interprétait ainsi l'esprit de la loi puisqu'elle prévoyait des pourcentages possibles. Le législateur a voulu exprimer le désir que les concessions à faire devaient être dosées pour chaque pays en correspondance des concessions qu'on obtenait de sa part.

Les négociations ont eu comme base, l'écart entre les deux tarifs, de sorte que l'étranger avait intérêt à accroître l'importance des concessions qu'il nous offrait pour obtenir un pourcentage de réduction plus élevé.

L'inconvénient consistait dans l'extrême complexité qui empêcha le succès des négociations.

Ainsi, on a été amené à un retour de la clause inconditionnelle.

1. Truchy, *op. cit.*, p. 44; Riedl, *op. cit.*, p. 82.

2. Riedl, p. 131.

M. Riedl distingue cinq types des traités conclus par la France avec les autres pays.

Ces traités présentent deux caractères :

1^o - Ils peuvent être dénoncés moyennant un court préavis.

2^o - Ils contiennent des arrangements et des dispositions tarifaires sur la clause de la nation la plus favorisée pour un nombre limité de marchandises.

Le premier type a la caractéristique suivante :

La France obtient des concessions tarifaires et le traitement intégral de la nation la plus favorisée. Elle accorde en échange l'octroi du traitement de la nation la plus favorisée limitée à des marchandises énumérées dans une liste (traité de commerce franco-grec 3 septembre 1926, France-Bulgarie 22 octobre 1925).

Le deuxième type se caractérise ainsi :

La France accorde le traitement restreint de la nation la plus favorisée pour les marchandises énumérées dans une liste, régime qui se présente sous la forme de l'octroi du tarif minimum pour certains articles déterminés et de droits intermédiaires pour les produits des pays baltes mentionnés dans une seconde liste¹.

Exemples : Les traités conclus avec les Etats baltes avec la Finlande (13 juillet 1921), l'Esthonie (7 novembre 1922) la Lettonie (30 octobre 1924).

Le troisième type :

Dans les conventions conclues on combine le traitement de la nation la plus favorisée restreint aux articles

1. Riedl, p. 87.

énumérés dans une liste, non seulement avec un tarif intermédiaire mais aussi avec des limitations territoriales de l'application de la clause de la nation la plus favorisée.

Exemples : Le traité franco-autrichien du 22 juin 1923, France-Thécoslovaquie 17 août 1923, France-Pologne 9 décembre 1924, France-Hongrie 13 octobre 1925.

Le quatrième type :

Les Etats contractants sont des Etats qui tous deux ont le régime du tarif double. Ils s'accordent réciproquement le traitement de la nation la plus favorisée pour certaines marchandises énumérées dans les listes.

Exemple :

France-Espagne¹, 8 juillet 1922.

Les quatre types se caractérisent par l'octroi d'un traitement restreint de la nation la plus favorisée pour des marchandises déterminées ou à l'égard d'Etats déterminés. Les conventions correspondent donc à la loi de 1919.

Le cinquième type est représenté par des conventions par lesquelles la France accorde le traitement de la nation la plus favorisée sans aucune restriction ou le bénéfice de son tarif minimum tout entier.

A ce type M. Riedl rattache les conventions conclues antérieurement à la loi de 1910, mais qui sont restées en vigueur.

Dans cette catégorie il faut distinguer deux catégories de traités :

1. Riedl, p. 87.

1° Les traités qui avaient été dénoncés, mais qui restaient provisoirement en vigueur sans qu'un accord formel fût intervenu après la loi de 1919, concernant leur promulgation (Ex : France-Pays-Bas 30 janvier 1892).

2° Les traités dont la durée de validité a été prolongée sur la base du traitement réciproque de la nation la plus favorisée sans restriction, par des conventions postérieures (le traité entre la France et la Serbie de 5 janvier 1904).

Dans les traités conclus postérieurement à la loi de 1919, par la France sur la base de traitement de la nation la plus favorisée nous mentionnerons le traité conclu avec la Roumanie le 26 juillet 1921.

Les rapports commerciaux avec la Turquie avaient été réglés par le traité de Lausanne du 24 juillet 1923 qui en principe, établit le *traitement* réciproque de la nation la plus favorisée sans aucune restriction.

Les articles 6 et 8 stipulent le traitement réciproque de la nation la plus favorisée entre la Turquie et les autres parties contractantes (France, Italie, Grande-Bretagne, Yougoslavie, Roumanie, Grèce, et Japon).

Tous les autres Etats accordant le traitement réciproque de la nation la plus favorisée sans restrictions, la France a conclu avec la Turquie un avenant qui devait permettre de respecter, dans la forme, les dispositions de la loi de négociations de 1919 tout en assumant l'exécution des dispositions du traité de Lausanne qui accordait en fait l'octroi inconditionnel de la nation la plus favorisée.

Toutes les marchandises qui intéresseraient le commerce de la Turquie ont été fixées dans une liste et la France s'engageait à leur accorder le traitement de la nation la plus favorisée sans restriction.

La Turquie a eu en outre la possibilité d'allonger la liste de ces marchandises.

L'échéance du 10 janvier 1925 par laquelle l'Allemagne allait recouvrer sa liberté tarifaire arrivant des négociations s'engagèrent avec la France en vue de la conclusion d'un traité.

Elles aboutirent à l'accord du 17 août 1927.

M. Allix caractérise ainsi l'importance de ce traité :

1° D'abord, il manifeste une tendance évidente au désarmement douanier, le retour vers une politique commerciale modérée ;

2° Il marque le retour vers la clause conditionnelle.

3° Il cherche à instituer un régime stable parce qu'il consolide des droits pour un très grand nombre de produits, pour toute la durée de son application¹.

A la suite de l'accord franco-allemand se cristallise une politique commerciale qui s'éloigne du système de 1892, de l'autonomie tarifaire et se rapproche du système de 1860.

On remarque :

1° Le maximum de stabilité possible puisqu'on subordonne la possibilité de modifier les droits qui y figurent

1. Allix, *Cours de doctorat de Science financière*, 1928-1929, pp. 111 et suiv.

au cas de variations sensibles constatées dans le mouvement des prix ;

2° La clause inconditionnelle est insérée habituellement¹.

3° On n'emploie plus le tarif intermédiaire de 1919.

Conclusion : Le régime institué par la loi de 1919 exclut en principe la clause de la nation la plus favorisée. On s'en tenait au principe de la réciprocité de fait et de l'autonomie tarifaire.

On aboutit à un régime de traitement général et inconditionnel de la clause de la nation la plus favorisée et à la conventionnalisation des droits.

1. V. Allix, p. 133.

DEUXIÈME PARTIE

Exposé Théorique

CHAPITRE PREMIER

LA NOTION DU TRAITEMENT DE LA NATION LA PLUS FAVORISEE

Par un traité commercial, les parties contractantes A. et B. s'accordent des concessions dont le contenu consiste dans la fixation des droits de douane.

A cause du taux réduit de ces droits, les marchandises des deux parties contractantes trouveront les débouchés dont elles ont besoin. Si, par suite, l'une d'entre elles, B par exemple concède à une tierce puissance C, des avantages douaniers supérieurs à ceux accordés à A, immédiatement ce traitement de faveur accordé à C se fera ressentir sur A. Les marchandises de la tierce puissance C seront en meilleure posture sur le marché international, à cause des tarifs moindres qu'elle aura obtenus, que celles de la Nation A. Celle-ci se trouvera en réalité défavorisée malgré le traité de commerce qu'elle avait signé avec B. C'est dire que les concessions obtenues apparaîtront tout à fait illusoires et l'accord final aboutira finalement à un marché de dupes.

Car ce qui importe à un pays, ce n'est pas tant un

traitement de faveur que la certitude que ce traitement ne sera pas moins favorable que celui accordé à des puissances tierces.¹

Chaque contractant cherche des faveurs par rapport à la production « similaire des tierces puissances² ».

En conséquence, il demandera que l'autre contractant lui accorde le traitement appliqué à la nation la plus favorisée : le traitement de la Nation la plus favorisée

La concrétisation juridique de ce traitement, son insertion dans un traité, constitue la clause de la Nation la plus favorisée.

* * *

Donc, la clause procure à son bénéficiaire l'égalité avec les Etats tiers.

Mais en quoi consistera cette égalité ?

Sera-ce l'égalité formelle ou l'égalité matérielle ?

Nous empruntons cette terminologie à M. Ito : Par l'égalité formelle il entend le droit de réclamation qui consiste à exiger de la part de la partie contractante le traitement d'égalité et l'absence de discrimination. Mais, dit-il, « cette égalité ne doit pas seulement être formelle, elle doit être matérielle ». Car la clause de la nation la plus favorisée ne doit pas seulement garantir la discrimination de fait. « Le droit est formel en tant que droit de réclamation... le droit de réclamation peut s'exercer sur le domaine purement formel aussi bien que sur le

1. Truchy, *Cours d'Economie Politique*, p. 25.

2. Perreau, II, *op. cit.*, p. 147.

domaine matériel... L'objet de la réclamation est l'égalité de situation avec les pays tiers. Cette situation peut être de caractère formel ou matériel selon le cas... Ces réclamations peuvent viser la forme et le fait. L'inégalité matérielle volontaire constitue donc une violation de la clause de la nation la plus favorisée¹ ».

Nous pouvons conclure que la clause de la nation la plus favorisée contient l'une et l'autre de ces deux égalités.

* * *

Quant à la doctrine de l'*uniformité* ou de l'égalité formelle qui prétend que l'objet de la clause est d'empêcher seulement toute discrimination et que, s'il n'y a pas discrimination, il n'y a pas violation de la clause, elle confondrait, selon M. Ito, le caractère formel du droit avec l'objet de la réclamation. M. Ito combat ainsi la doctrine de M. Wickersham, d'après laquelle si la disposition s'applique également à toutes les nations, il ne saurait y avoir discrimination.

La conception de la discrimination entendue au sens formel est identique à la conception américaine selon laquelle la clause assure l'égalité des conditions (*equality of opportunity*) et non l'égalité du traitement².

Selon M. Truchy, la clause « procure l'égalité dans les conditions de concurrence sur les marchés extérieurs³ ».

Selon M. Nolde, « la clause de la Nation la plus favo-

1. Ito : *opus citat.*, pp. 37-38.

2. Wickersham, *op. cit.*, p. 10.

3. Truchy, *op. cit.*, p. 25.

risée vise l'égalité juridique, non l'égalité de fait dans les rapports de commerce entre les nations¹ ».

D'après nous, la question doit être envisagée ainsi :

Si on prend en considération les négociations qui ont amené la conclusion du traité contenant la clause de la nation la plus favorisée, alors il faut admettre l'égalité matérielle. Si on admettait seulement l'égalité formelle, et vu les différentes méthodes employées pour éluder les effets de la clause, la valeur de la clause deviendrait minime.

La conception des uniformistes est basée sur une interprétation littérale des traités. Il faudrait que les Etats adoptassent dans la stipulation de la clause un schéma de rédaction dans lequel, pour éviter tout doute, l'égalité matérielle serait exprimée clairement.

La notion du traitement de la Nation la plus favorisée peut être précisée ainsi :

Les titulaires du traitement de la Nation la plus favorisée n'ont pas une situation exclusive, comme on pourrait en conclure de la dénomination, mais ils sont mis sur le même pied que les Nations les plus favorisées. C'est l'idée d'égalité qui exprime la quintessence de la clause. Si, dans un traité, plusieurs Nations sont placées sur le pied d'égalité, c'est alors seulement qu'on peut dire que l'idée du traitement de la Nation la plus favorisée est exprimée.

1. Nolde, « Les traités de commerce » (*Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1929, II). Ito, *op. cit.*, p. 34.

CHAPITRE II

LA PLACE QU'OCCUPE LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISEE EN DROIT INTERNATIONAL

On a proposé différentes divisions du droit international. Celui-ci doit être divisé d'après sa source principale, les traités.

Si on admet comme critère l'objet auquel ils se rapportent, les traités, suivant la division de Friedrich von Martens, peuvent être divisés en traités politiques et en traités sociaux-commerciaux¹.

1° D'après la définition de Mérignac², les traités politiques (traités d'alliance, traités de paix) sont ceux qui influent sur la situation générale du pays et modifient, d'une façon plus ou moins considérable, soit son organisation interne ou externe, soit son territoire ;

2° La deuxième catégorie peut être subdivisée en deux groupes :

a) En traités économiques qui concernent les relations diverses que les Etats entretiennent au sujet

1. Schweinfurth, *op. cit.*, p. 23.

2. Mérignac : *Traité de droit public international*, p. 681.

de la production, la circulation, la répartition et la consommation¹, c'est-à-dire les accords ayant une fin économique, à savoir : les traités de commerce et de navigation, traités d'union douanière, etc...

b) Les autres traités sont ceux qui concernent non plus l'Etat, mais l'individu, considéré en tant que sujet d'un Etat. Ce sont les conventions relatives à la propriété littéraire, artistique ou industrielle, l'exécution des jugements, l'extradition, etc.

Ils forment le groupe des traités internationaux sociaux.

Les types les plus caractéristiques des traités économiques sont les *traités de commerce* et de *navigation*.

Les traités de *commerce* sont des traités par lesquels les Etats établissent des compromis relativement à leurs intérêts commerciaux, considérés surtout au point de vue des importations et des exportations.

Les traités de *navigation* règlent les points relatifs à l'admission des navires étrangers et des questions annexes².

Le but des traités de commerce et de navigation est d'assurer la sécurité, la facilité des transactions commerciales et du *transit maritime*³.

L'instrument du traité est généralement composé des parties suivantes :

1. Mérignac : *op. cit.*, p. 688.

2. Mérignac : *op. cit.*, pp. 681 et suiv.

3. Mérignac : *op. cit.*, pp. 681 et suiv.

1^o *Préambule* comprenant les noms des pays ou des chefs d'Etats et de leurs plénipotentiaires (Intitulatio et inscriptio) et les motifs de conclure le traité (Avenga et Narratio) ;

2^o Texte de l'accord en articles (dispositio) ;

3^o *Clauses finales*, concernant la durée de l'accord, la ratification, l'adhésion des tiers, la date, la signature et les sceaux¹.

Le texte de l'accord, la dispositio :

Cette partie contient deux catégories de dispositions :

1^o Les dispositions *absolues*, c'est-à-dire celles qui résultent des dispositions conventionnelles qui assurent à l'autre partie contractante des avantages nettement déterminés sans qu'il soit question, quant à la mesure de ces avantages accordés, ni à l'état de la législation nationale, ni à la situation juridique de tiers. Elles ont une force obligatoire en tout état de choses « sans qu'il y ait lieu de rechercher si un autre Etat quelconque et ses ressortissants, ni même les nationaux jouissent ou non du même traitement ou des mêmes avantages² ».

2^o Les dispositions *relatives* au contraire établissent des droits et avantages dont l'étendue dépend des engagements pris envers des tiers, ou de la législation nationale de l'autre partie contractante.

1. Ito : *op. cit.*, p. 102.

2. Riedl : *La Clause de la Nation la plus favorisée*, p. 3.

C'est donc la situation juridique des tiers qui sert de moyen de comparaison.

Les dispositions *absolues* ne peuvent être changées que par une nouvelle convention avec approbation de l'ayant-droit.

Les dispositions *relatives* se modifient au point de vue de leur contenu objectif et de leur portée matérielle à l'insu, sans le concours et en l'absence de toute approbation de l'ayant-droit, lorsque la situation juridique qui sert de terme de comparaison subit une modification quelconque.

Avec Riedl, nous distinguerons trois catégories principales de dispositions conventionnelles relatives :

1° *La clause de parité* : chaque partie contractante assume l'obligation d'accorder à l'autre partie contractante le même traitement qu'elle accorde, en vertu de sa propre législation, à ses nationaux.

2° *La clause de la Nation la plus favorisée* : chaque partie contractante assume l'obligation d'accorder à l'autre partie contractante ce qu'elle accorde ou accordera à une tierce puissance ;

3° *La clause de réciprocité* : on adopte comme mesure des droits de chaque partie contractante le traitement qu'elle accorde elle-même à l'autre partie contractante.

On trouve parfois dans un traité des combinaisons de ces clauses qui créent des nouvelles modalités des dispositions conventionnelles relatives.

CHAPITRE III

DEFINITION DE LA CLAUSE

Nous donnons, à titre d'exemple, deux définitions, empruntées : la première à un économiste, la deuxième à un internationaliste. Nous proposerons ensuite la nôtre.

M. Perreau définit comme suit la clause :

Par la clause de la Nation la plus favorisée : « Chacun
« des deux Etats contractants prend l'engagement d'accorder à l'autre, au point de vue de son commerce, les
« conditions les plus avantageuses qu'il accorde, ou
« qu'il viendrait à accorder dans l'avenir à une tierce
« puissance ¹ ».

Pour M. Fauchille, « la clause assure que chacun des
« Etats contractants jouira des avantages qui ont été
« déjà accordés à d'autres Etats par d'autres traités de
« commerce ² ».

Nous proposons la définition suivante :

La clause de la Nation la plus favorisée est l'expression juridique de la garantie généralement faite par voie

1. Perreau : *Cours d'Economie Politique*, t. II, p. 117.

2. Fauchille : *Traité de droit international*, p. 492, t. I, p. 3.

réci-proque par une unité économique internationale à une autre de lui appliquer le même traitement qu'elle a appliqué ou qu'elle appliquera à toute unité économique internationale.

CHAPITRE IV

LES PARTIES EN CAUSE

I. — Caractère juridique des parties en cause.

Nous divisons les parties en cause en deux catégories :

a) Les parties contractantes du traité contenant la clause ;

b) Les parties tierces visées par la clause.

a) Par le traité contenant la clause chacune d'elles s'assure que tous les avantages concédés ou qui seront concédés par la suite à des tiers par l'autre partie s'étendront à elle.

Chacune de ces deux parties est donc partie *assurée*.

Chacune des deux parties s'oblige par le traité qu'elle concèdera à l'autre tous les avantages accordés ou qu'elle accordera à des tiers. Chacune des parties contractantes est donc *partie obligée*.

b) Les parties tierces sont les parties autres que les parties contractantes ; si celles-ci sont favorisées, le mécanisme de la clause est mis en jeu.

Quel est le caractère juridique des parties en cause ?

En règle générale, tous les organismes qui ont la capa-

citée de conclure des conventions commerciales, donc ceux qui jouissent de leur indépendance absolue en matière économique, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, peuvent être parties en cause.

Nous pouvons donc concevoir le caractère juridique d'une partie en cause comme suit :

Chacune des parties en cause doit être une *unité économique internationale*.

§ II. — **Quels organismes internationaux sont des unités économiques internationales ?**

1° Les *Etats* qui jouissent de leur souveraineté politique et économique ;

2° Les *Unions douanières* comme par exemple : l'Union belgo-luxembourgeoise établie en 1921, ou — au XIX^e siècle — le Zollverein allemand, etc... ;

3° Les *Etats mi-souverains*, qui ont reçu de la part de l'Etat suzerain le pouvoir de conclure des conventions commerciales ; par exemple, l'Egypte, état vassal de la Turquie, a été émancipée en matière économique en 1879. On peut citer aussi les anciennes principautés, la Moldavie et la Valachie, qui furent émancipées au point de vue économique par le traité de 1856. De même la Bulgarie, quoique Etat vassal, avait conclu en 1889 avec la Grande-Bretagne un traité commercial de nature économique.

4° Les *Dominions* ;

5° Les *Protectorats* ;

6° *Les Pays sous Mandat* ;

Ces deux dernières catégories peuvent être considérées également comme des unités internationales quoiqu'elles soient représentées dans leurs relations extérieures par les Etats dont elles dépendent ;

7° *Les Colonies* peuvent être considérées également comme des Unités économiques internationales, mais seulement si elles possèdent un régime douanier distinct ;

8° *Les Etats fédérés*. Ils possèdent un territoire douanier unique ; ils représentent une Unité économique internationale.

CHAPITRE V

LA DENOMINATION DE LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISEE

Cette dénomination nous apparaît comme fausse au point de vue strictement juridique.

La Nation est un sujet de l'histoire et non pas du droit.
En effet, qu'est-ce qu'une Nation ?

Une Nation est une réunion d'hommes ayant les mêmes origines, les mêmes traditions, les mêmes mœurs, les mêmes aspirations¹.

D'après une autre définition que nous empruntons à M. Barthélemy : la Nation est un groupe d'individus soumis à la même autorité et obéissant à des lois générales communes. A notre avis, cette dernière définition doit être appliquée à l'Etat. Quant à la nation, nous approuvons la définition de MM. Brentano et Sorel. M. Arminjon faisant la critique de la dénomination du droit international privé a insisté aussi sur le caractère juridique de la Nation.

1. Funck-Brentano et Sorel, *Précis du Droit des Gens*, p. 12

Au point de vue strict, la dénomination de la clause sous le nom de la Nation la plus favorisée est inexacte et insuffisante.

Elle est inexacte. — Nous nous référons à l'Etat du Vatican qui ne constitue pas une Nation.

Elle est insuffisante. — Pour démontrer l'insuffisance, nous renvoyons à l'exemple cité dans l'exposé historique.

Il s'agit de la clause insérée dans le traité conclu entre les Etats-Unis et la Suisse en 1850 où il est dit « Chacune des parties contractantes s'engage à n'accorder à aucune Nation, Union des Nations, Etat ou Société, etc... »

On croirait tout d'abord que la dénomination suffisante serait celle de la « clause de l'Etat le plus favorisé ». Supposons qu'un Etat qui a conclu un traité contenant la clause confère à une Commission internationale, par exemple, à la Commission du Danube, des avantages particuliers. La question se pose de savoir si ces avantages tombent sous l'application de la clause de l'Etat le plus favorisé.

Or, ce qui est commun aux organismes internationaux, c'est la personnalité internationale.

On proposerait donc la dénomination de la clause de la personnalité internationale la plus favorisée.

Si on adopte cette dénomination, les Etats qui concèderaient par la suite des avantages à une Union douanière

ne seraient pas obligés de les accorder aussi aux bénéficiaires de la clause.

Ce qui est commun à chaque Etat, à l'Etat du Vatican, à la ville de Dantzig, ou à une Union douanière, c'est qu'ils constituent des Unités économiques internationales.

Nous estimons que la dénomination la plus exacte et la plus suffisante serait *la clause de l'unité économique internationale la plus favorisée*.

CHAPITRE VI

FORME INCONDITIONNELLE ET CONDITIONNELLE DE LA CLAUSE

La clause peut revêtir deux formes :

A. *La forme inconditionnelle ou gratuite.*

La clause sous cette forme communique à son titulaire immédiatement et gratuitement tous les avantages concédés par la partie cocontractante au tiers à moins que :

a) Le tiers n'ait été expressement exclu dans le traité du nombre de pays qu'on peut considérer comme favorisés ;

b) Ou que le jeu de la clause ne se trouve suspendu de droit ou conventionnellement.¹

Comme exemple d'une clause inconditionnelle, on peut citer l'article 24 du traité conclu entre la Grande-Bretagne et le Japon en 1911 :

« Les Hautes Parties contractantes conviennent que, « en ce qui concerne le commerce, la navigation ou « l'industrie, tout avantage, privilège ou immunité que

1. Hepp : *La clause de la Nation la plus favorisée*, p. 27.

« l'une des Hautes Parties contractantes a effective-
« ment accordé, ou pourra ultérieurement accorder aux
« navires ou aux ressortissants de tout autre Etat sera
« immédiatement et inconditionnellement accordé aux
« navires ou aux ressortissants de l'autre Partie contrac-
« tante, l'intention des Hautes Parties contractantes
« étant que, pour ce qui est du commerce, de la naviga-
« tion et de l'industrie, chacune d'elles soit placée sur le
« même pied que la nation la plus favorisée¹ ».

B. *La forme conditionnelle.*

La clause revêt cette forme lorsqu'il est stipulé que
« l'Etat bénéficiaire jouira de toute faveur accordée à
une tierce puissance, gratuitement si la concession est
gratuite ou en accordant la même compensation si la
concession est conditionnelle ».

Citons, comme exemple, les différents traités conclus
par les Etats-Unis et ceux conclus par les Etats euro-
péens, dans la période qui vit le triomphe de la clause
de réciprocité, entre 1830 et 1860.

De l'explication ci-dessus exposée de la forme condi-
tionnelle, on peut conclure que :

a) Les avantages accordés par une des parties
contractantes à titre gratuit à des tiers profitent aussi
dans le cas de la clause dite conditionnelle et immédia-
tement au bénéficiaire de la clause.

1. Wickersham : *op. cit.*, p. 4.

b) Les avantages accordés par une des parties contractantes à titre onéreux à une tierce puissance ne peuvent être réclamés par le bénéficiaire de la clause qu'en fournissant à la partie cocontractante une compensation.

c) Dans le cas où des avantages sont accordés à titre onéreux, le bénéficiaire de la clause *ne peut pas ipso facto* invoquer les avantages accordés par la partie cocontractante à des tiers, mais il doit traiter de nouveau avec son contractant pour définir la compensation qui doit être agréée¹.

Il peut arriver que la clause conditionnelle soit une combinaison de la clause de réciprocité et de la clause de la Nation la plus favorisée. Dans ce cas, « l'Etat bénéficiaire n'acquerra les avantages accordés à une tierce puissance que sous réserve d'une réciprocité complète de l'Etat concédant² ».

Cette modalité de la forme conditionnelle nous montre :

a) Que l'idée de la réciprocité est clairement précisée ;

b) Que la condition à remplir est *prévue*.

1. Nolde : *Les traités de Commerce*, p. 422 ; S. Basdevant : *op. cit.*, p. 19.

2. S. Basdevant : *op. cit.*, p. 20.

CHAPITRE VII

LES FONCTIONS DE LA CLAUSE

La clause de la Nation la plus favorisée assure à son bénéficiaire l'égalité avec les tiers.

De ce principe découlent deux fonctions de la clause :

1° La fonction positive qui comporte l'obligation pour chaque partie contractante à accorder à l'autre les mêmes faveurs qu'elle accorde ou qu'elle accordera à toute tierce puissance (Gleichbegünstigungspflicht).

2° La fonction négative qui comporte l'obligation d'étendre de la même manière les défaveurs apportées à la partie cocontractante aux tierces parties.

D'où il suit que :

D'une part, chaque partie doit désavantager des parties tierces en désavantageant la partie cocontractante (Geichbenachteiligungspflicht) et :

D'autre part chaque partie contractante doit à l'autre au moins un traitement minimum en matière douanière, le tarif général (Mindebehandlungspflicht).

Ce furent ces deux fonctions qui, pour la première fois, apparurent dans le traité du 6 juillet 1778 entre les

Etats-Unis et la France. Conformément à la conception américaine, la condition étant rattachée à la clause, on dut faire la distinction entre la fonction positive et la fonction négative.

La condition se rattache à la fonction positive, pendant que la fonction négative assurant au moins le tarif général était rédigée sous la forme inconditionnelle.

Pendant la période de réciprocité, en Europe, la clause fut stipulée sous les deux formes.

On constate actuellement que la différence entre les deux fonctions de la clause tend à disparaître des traités parce que la clause est toujours réputée inconditionnelle et que l'on reconnaît que les deux fonctions, positive et négative, sont de la nature de la clause inconditionnelle. C'est pourquoi on emploie tantôt la forme de la fonction positive, tantôt la forme de la fonction négative pour la rédaction de la clause.

CHAPITRE VIII

CLAUSE UNILATERALE ET BILATERALE

1° *La clause unilatérale* : Elle signifie que l'une des parties contractantes doit seule en profiter. On la trouve dans les traités conclus par les Nations civilisées avec les Nations dites non civilisées.

Nous pouvons comprendre pourquoi on a stipulé des clauses unilatérales, si nous nous représentons l'intérêt des parties contractantes à la conclusion d'une telle clause. Les Nations industrielles de l'Europe et, plus tard, les Etats-Unis voulurent obtenir des réductions ou des franchises de droits à l'importation dans les pays, d'Orient et d'Extrême-Orient. Ces derniers, par contre n'avaient pas intérêt à revendiquer des faveurs tarifaires, puisque leur commerce d'exportation était presque inexistant. On comprend donc que la clause était contractée exclusivement au profit d'une des parties contractantes. Ainsi le traité franco-chinois du 27 juin 1858 article 27 dit : « A l'égard du tarif, aussi bien que
« pour toute stipulation introduite ou à introduire dans
« les traités existants, ou qui seraient ultérieurement

« conclus, il demeure bien dûment établi que les négociants, et en général tous les citoyens français en Chine, « auront droit toujours et partout au traitement de la « nation la plus favorisée »¹.

On rencontre également une autre catégorie de clauses unilatérales. Ce sont celles qui ont été insérées dans les traités de paix conclus entre les Etats de l'Entente et le Empires centraux. Cette clause était néanmoins stipulée pour cinq ans seulement.

2° *La clause bilatérale* : Celle-ci est stipulée ordinairement. Elle est de droit commun. Les deux contractants sont de droit bénéficiaires de la clause. Mais il peut arriver que l'une des parties contractantes seulement, malgré la stipulation réciproque, bénéficie de la clause. Nous disons, dans ce cas, que la bilatéralité de droit se traduit par une unilatéralité de fait.

1. Ainsi supposons que deux Etats concluent un traité contenant la clause bilatérale ; si nous admettons que l'un des Etats ait un commerce d'exportation peu développé, il est évident que l'Etat exportateur aura tout le bénéfice de la clause stipulée, l'autre Etat pourra n'en tirer aucun profit.

2. La clause laisse à chacune des parties contractantes toute liberté d'action. Elles peuvent élever ou abaisser les droits des tarifs à leur gré. Mais les faveurs accordées à une tierce puissance doivent être étendues

1. Hepp : *op. cit.*, p. 2.

à tous les bénéficiaires de la clause. Et si un traitement de défaveur est stipulé envers un des Etats bénéficiaires de la clause, il doit être étendu à tous les autres Etats qui revendiquent la clause.

En principe donc, chaque Etat conserve sa liberté d'action. Mais il peut arriver que l'un d'eux, par suite d'engagements antérieurs à la conclusion de la clause, s'en trouve en fait privé.

La France, par exemple, signa en 1882 de nouveaux traités de commerce et ainsi elle fut dans l'impossibilité de relever ses tarifs pendant toute leur durée.

L'Allemagne, à partir de 1879, contracta également des traités, mais ils ne contenaient qu'un petit nombre d'articles. De cette manière, elle conserva toute la maîtrise de ses tarifs.

Nous savons que la France et l'Allemagne étaient liées par la clause de la Nation la plus favorisée, en vertu de l'article 11 du Traité de Francfort. En fait, la France et l'Allemagne se trouvèrent dans une situation inégale. La France n'a pas pu, ou très peu, profiter de la clause, à cause du nombre infime des traités que l'Allemagne a conclus, tandis que l'Allemagne a profité de toutes les réductions et avantages concédés par la France aux autres Etats.

C'est cette inégalité de fait qui a suscité en France un mouvement de défaveur contre la notion de la clause de la Nation la plus favorisée.

3. Enfin la méthode des spécialisations peut

aboutir à vicier l'esprit de la clause et faire en sorte que les engagements réciproques soient supportés uniquement par l'une des deux parties contractantes.

La France était en droit de réclamer le bénéfice de toutes les réductions des droits du tarif allemand spécialisé. Mais, comme elle ne possédait pas les marchandises avec tous les caractères indiqués minutieusement dans le tarif allemand spécialisé elle ne pouvait profiter de la clause.

CHAPITRE IX

LE MECANISME DE LA CLAUSE

Par la conclusion d'un traité contenant la clause, les parties contractantes se confèrent réciproquement le droit à la jouissance des avantages octroyés par l'une d'elles à une tierce puissance.

La clause opère de plein droit et gratuitement, c'est-à-dire que l'Etat en droit de l'invoquer acquiert la jouissance des avantages octroyés par l'autre partie contractante, par le fait même de l'octroi de l'avantage, sans avoir à faire à ce propos une notification, à recevoir une autorisation, ni à fournir une compensation quelconque.

Il faut faire deux remarques à ce propos :

1° Si les avantages accordés aux tiers sont concédés en échange de compensations, dans l'hypothèse de la clause à forme conditionnelle, le mécanisme de la clause sera mis en jeu si la partie en droit d'invoquer les avantages accordés, en sa faveur, a satisfait elle-même à la condition inscrite dans la clause.

2° En vertu de la clause, les défaveurs apportées par une des parties contractantes à l'autre, sont *ipso facto* étendues à toutes les autres puissances tierces.

CHAPITRE X

LA REDACTION DE LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISEE

Quelle forme la clause peut-elle revêtir ?

On peut, avec M. Ito, distinguer :

A. La forme *indépendante*.

B. La forme *dépendante*.

A) On entend par forme indépendante celle qui se présente comme une convention *per se*.

Cette forme se trouve généralement dans les accords conclus par le moyen d'échange de notes. Les caractéristiques des échanges de notes sont les suivantes :

1. Les notes échangées sont d'un contenu identique.

2. Leurs formules varient « considérablement selon les gouvernements qui rédigent ces notes ».

3. L'échange de notes ne requiert pas l'intervention du Chef de l'Etat.

4. Il n'y a ni préambule ni clause générale. Elles ne contiennent que le dispositif et la signature des représentants des gouvernements contractants.

La clause qui se trouve exprimée de cette manière formant le seul contenu du dispositif est donc, avec raison, appelée la forme indépendante.

A titre d'exemple, nous citerons l'échange de notes entre la Roumanie et l'Egypte du 16 avril 1930¹.

La forme indépendante de la clause se trouve aussi dans certains traités.

Ces traités doivent être ratifiés par le Chef de l'Etat. Dans ce cas, le contenu du dispositif forme seul la clause de la Nation la plus favorisée.

B) La forme dépendante est celle qui fait partie d'un traité dont le dispositif contient d'autres dispositions conventionnelles. C'est la forme ordinaire dans laquelle se trouve exprimée la clause. Dans ce cas, la clause n'a pas de préambule, ni de clauses générales séparées, ni signatures indépendantes du traité lui-même². Elle est généralement insérée dans un ou plusieurs articles du dispositif.

Vu le grand nombre de formes de la clause, Anzilotti dit : « Il n'existe pas une clause de la Nation « la plus « favorisée, il existe autant de stipulations distinctes « qu'il y a de traités qui la contiennent. »³

1. *Monitorul Ofic.*, n° 198, 4-9-1930.

2. Ito : *op. cit.*, page 106.

3. Anzilotti : *op. cit.*, p. 430.

Malgré cette diversité de rédaction, les différents auteurs ont essayé de la ramener à quelques types.

Il existe deux méthodes de l'énonciation du principe de la clause :

1. *La méthode synthétique.*

2. *La méthode analytique.*

1. D'après la première méthode, on peut énoncer d'une façon générale la garantie du traitement de la Nation la plus favorisée, ou on peut lui adjoindre les faveurs, privilèges, immunités, réductions tarifaires, etc... accordés à une tierce puissance quelconque et spécifier qu'ils seront étendus à l'autre partie.

2. La forme analytique énonce, d'une manière plus ou moins précise, les conséquences de la clause.

Cette méthode peut être divisée en deux sous-méthodes :

a) On inscrit le principe avec la description plus ou moins détaillée des conséquences. Cette sous-méthode embrasse deux manières de rédaction :

On énonce le principe de la clause avec les conséquences. Par exemple, le traité conclu entre le Zollverein et la Suisse le 13 mai 1869.

Ou bien, le principe de la clause se trouve dans un article et les conséquences dans un autre. Ainsi le traité conclu entre le Mexique et le Nicaragua en 1910.

b) On écrit les conséquences sans énoncer le principe de la clause.

La forme de la clause peut être conçue d'une manière *positive* ou *négative*. De même la clause peut revêtir la forme conditionnelle ou inconditionnelle.

Vu la diversité des formes employées, un projet d'une rédaction uniforme fut déposé, le 15 février 1929, et inséré dans le rapport du Comité économique sur les travaux de la 27^e session, tenue sous la présidence de M. le dr Trendelenburg. La formule proposée, que nous citons ci-après, est conçue en termes généraux et peut être modifiée suivant les circonstances :

« Les Hautes Parties contractantes conviennent de
« s'accorder réciproquement le traitement incondi-
« nel et illimité de la Nation la plus favorisée pour
« tout ce qui concerne les droits de douane et tous les
« droits accessoires, le mode de perception des droits,
« ainsi que pour les règles, formalités et charges,
« auxquelles les opérations de dédouanement pour-
« raient être soumises.

« En conséquence, les produits naturels ou fabri-
« qués, originaires de chacune des parties contrac-
« tantes, ne seront en aucun cas assujettis, sous les
« rapports sus-visés, à des droits, taxes, ou charges
« autres ou plus élevés, ou à des règles ou formalités
« autres ou plus onéreuses que celles auxquelles

« sont ou seront assujettis les produits de même nature
« originaires d'un pays tiers quelconque.

« De même, les produits naturels ou fabriqués,
« exportés du territoire de chacune des parties con-
« tractantes à destination du territoire de l'autre
« partie, ne seront en aucun cas assujettis, sous les
« mêmes rapports, à des droits, taxes, charges autres
« ou plus élevés, ni à des règles et formalités plus
« onéreuses que celles auxquelles sont ou seront assu-
« jettis les mêmes produits destinés au territoire d'un
« autre pays quelconque.

« Tous les avantages, faveurs, privilèges, immunités
« qui ont été ou seront accordés à l'avenir par l'une
« des deux parties contractantes dans la matière
« susdite, aux produits naturels ou fabriqués origi-
« naires d'un autre pays quelconque ou destinés au
« territoire d'un autre pays quelconque, seront immé-
« diatement et sans compensation appliqués aux pro-
« duits de même nature originaires de l'autre partie
« contractante, ou destinés au territoire de cette
« partie.

« Sont exceptés toutefois des engagements formulés
« au présent article les faveurs actuellement accordées
« ou qui pourraient être accordées ultérieurement à
« d'autres Etats limitrophes, pour faciliter le trafic-
« frontière, ainsi que celles résultant d'une union doua-

« nière déjà conclue ou qui pourrait être conclue à
« l'avenir par l'une des parties contractantes ».¹

1. S. D. N. : Rapport du Conseil sur les « Travaux de la vingt-septième Session du Comité Economique », 23-1-1929.

CHAPITRE XI

LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISEE ET LES TRAITES MULTILATERAUX

Il existe un grand nombre de traités à la conclusion desquels ont participé plusieurs pays. Ces traités portent les dénominations de traités multilatéraux, plurilatéraux, généraux ou collectifs.

On distingue deux catégories de traités multilatéraux¹.

a) Les traités essentiellement multilatéraux.

b) Les traités mi-multilatéraux.

a) Les traités essentiellement multilatéraux sont ceux dont les parties contractantes sont plus de deux et se trouvent sur le pied d'égalité en tant que participantes au traité.

b) Les traités mi-multilatéraux sont conclus entre plusieurs Etats, mais en réalité ils se ramènent à un traité bilatéral (Exemple : le Traité de Versailles, conclu entre deux groupes d'Etats).

Après cette notion sommaire des traités multilatéraux, nous examinerons la relation existant entre la clause in-

1. Ito, *op. cit.*, p. 393 et s.

sérée dans les traités bilatéraux et les traités multilatéraux, c'est-à-dire si on peut appliquer ou non la clause de la Nation la plus favorisée aux avantages découlant des traités multilatéraux.

Cette question nécessite pour sa solution quelques explications préliminaires.

Tout d'abord, il faut supposer que les deux traités portent sur une matière identique ou très similaire, ou qu'il existe entre les deux traités une matière identique pour que la cause s'applique.

Ensuite, la nature de la clause ainsi que son application doivent pouvoir être étendues au traité multilatéral.

Prenons le cas d'une clause limitée :

Si les avantages insérés dans le traité multilatéral sont autres que ceux visés par la clause résultant d'un traité bilatéral, il nous paraît évident que la clause ne pourra être invoquée.

Si la clause est conditionnelle, il faut que le bénéficiaire de la clause remplisse d'abord la condition inscrite dans le traité bilatéral pour pouvoir poser la question pour le traité multilatéral.

Lé question fut soulevée à la Conférence réunie à Genève en 1927, en vue de l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et exportation, par le délégué tchèque.

Lors des discussions qui ont eu lieu au Comité Economique, les remarques suivantes ont été faites :

1° Les Etats n'auraient pas, ou n'auraient qu'un faible intérêt à adhérer à une convention plurilatérale

économique s'ils pouvaient revendiquer le bénéfice de la clause de la Nation la plus favorisée sans avoir à en supporter les charges ;

2° Dès lors toute l'œuvre économique de la S. D. N. serait compromise, car elle repose en grande partie sur l'action concertée. Il faudrait donc proposer comme règle que la clause de la Nation la plus favorisée, insérée dans les traités bilatéraux ne concerne pas en principe les conventions plurilatérales ;

3° Mais on a objecté qu'une telle disposition serait contraire au vœu de la Conférence économique de 1927 qui a recommandé l'application illimitée de la clause. Il nous paraît que sur ce point la Conférence s'est trompée et il appartiendra au Comité économique de rectifier cette erreur ;

4° Enfin il peut arriver qu'un Etat n'étant pas « en mesure d'assurer les engagements d'une Convention économique internationale, il ne saurait être obligé à renoncer, dans les traités de commerce bilatéraux, à la possibilité de s'élever contre un traitement différentiel de la part d'un ou de plusieurs Etats ».

En face des opinions divergentes émises et des difficultés entrevues, le Comité économique n'a pu prendre une résolution uniforme concernant la question. Il a cependant déclaré :

« Que si la réserve des conventions plurilatérales pouvait apparaître dans certains cas légitimes, elle ne saurait se justifier qu'à la condition qu'il s'agisse de

« conventions plurilatérales d'un caractère général,
« visant l'amélioration des relations économiques entre
« les peuples ».¹

Le Comité est d'avis également que la réserve devrait être expressément stipulée et ne devrait pas priver un Etat non participant à la Convention plurilatérale des avantages dont il bénéficie en vertu « soit de la législation nationale d'un Etat qui y participe, soit d'un accord bilatéral conclu par ce dernier avec un Etat tiers qui ne participe pas non plus à ladite convention multilatérale ».

Le Comité a déclaré que la réserve n'est pas applicable dans le cas où un Etat réclamerait, quoique n'y ayant pas adhéré, les avantages de la Convention plurilatérale, du moment qu'il était prêt à accorder une pleine réciprocité en la matière.

Enfin le Comité a exprimé l'opinion que les Etats qui, « dans leurs accords bilatéraux, fondés sur la clause de la Nation la plus favorisée, inséreraient la réserve conforme aux principes exposés plus haut, ne se mettraient en contradiction avec les recommandations de la Conférence internationale, ni avec les buts poursuivis par la Société des Nations ».

Pour résoudre le problème, il faut envisager la nature des traités multilatéraux.

Il en existe deux catégories :

1^o Les traités multilatéraux qui ont comme fin l'ordre économique de la communauté internationale.

1. Comp. S. D. N., Rec. mensuel, 15-5-1929, vol IX, p. 168.

2° Les traités multilatéraux qui ont en vue l'intérêt de quelques pays.

Le prototype de la première catégorie forme les *Unions internationales*.

Le prototype de la deuxième catégorie forme les *Unions douanières*.

Qu'est-ce que l'Union internationale ?

M. Ito en donne la définition suivante :

« Les Unions internationales sont constituées par des traités collectifs pour des matières surtout techniques »¹.

Les Unions constituent une entité distincte dans la limite de leur compétence.

L'Union est créée par un traité collectif, dont les parties contractantes en estiment les obligations et peuvent réciproquement en revendiquer les droits. Un pays resté en dehors de l'Union ne peut pas, en vertu de la clause, réclamer les avantages découlant des traités multilatéraux.

M. Ito pose la question de savoir comment un Etat non participant à un traité collectif aurait la possibilité d'y adhérer.

De ce point de vue, il divise les traités collectifs en trois catégories² :

1° *Traités fermés* ;

2° *Traités demi-ouverts* ;

3° *Traités ouverts*.

1. M. Ito : *op. cit.*, p. 413.

2. Comp. Ito, *op. cit.*, p. 414 et s.

Nous savons qu'en principe les traités bilatéraux excluent la possibilité pour les tiers d'en acquérir les bénéfices. Seulement la clause de la Nation la plus favorisée permet d'en revendiquer les avantages. Et c'est là son utilité incontestable, quoiqu'elle ait subi sur ce point, en ces dernières années, des attaques passionnées.

* * *

La question de savoir si le bénéficiaire de la clause peut revendiquer les avantages d'un traité multilatéral ne peut, à notre sens, être résolue à priori. Il faut faire des distinctions :

1° *Les traités fermés* visent généralement les intérêts limités à un certain nombre d'Etats. Il faut souligner que de tels traités sont rares parmi ceux signés sous les auspices de la S. D. N. Si donc il n'existe aucun moyen dans cette hypothèse, pour bénéficier des avantages concédés à des Etats liés par le traité multilatéral, puisque nous supposons que l'adhésion n'est pas possible à cause des intérêts limités des Etats participants, la clause doit pouvoir être invoquée. Mais si l'adhésion à la convention multilatérale est possible, le mécanisme de la clause ne peut pas jouer. L'Etat qui voudra en bénéficier devra adhérer à la Convention multilatérale ;

2° *Les traités demi-ouverts* admettent l'adhésion des pays non signataires sous certaines conditions :

L'adhésion est ici conditionnelle. Les Etats qui pour-

ront remplir la condition insérée auront la faculté d'y adhérer et par suite la possibilité d'acquérir tous les avantages de la convention multilatérale.

Quant aux pays non admis à adhérer, parce qu'ils ne remplissent pas les conditions exigées, ils ne pourront revendiquer les avantages du traité multilatéral qu'en invoquant le bénéfice de la clause de la Nation la plus favorisée. C'est la seule ressource qu'ils aient à leur disposition et il nous paraît impossible de la leur contester.

3° *Les traités ouverts* contiennent une clause d'adhésion, une invitation faite à tous les Etats d'y adhérer. Chaque Etat a donc la possibilité d'adhérer, par conséquent, chaque Etat est donc en mesure de jouir des avantages découlant du traité multilatéral (ouvert) en y adhérant purement et simplement.

Dans le cas des traités ouverts, la clause d'adhésion donne en effet la possibilité de devenir partie contractante. Mais ici se présente une difficulté :

La clause inconditionnelle de la Nation la plus favorisée donne à son titulaire le droit d'acquérir les avantages sans compensation, alors que d'après la clause d'adhésion le titulaire doit fournir des compensations, doit supporter les charges résultant des traités multilatéraux.

Dès lors la question suivante se pose :

Un Etat peut-il, en vertu de la clause inconditionnelle, réclamer les avantages sans vouloir fournir les compensations qui, en vertu du traité multilatéral, doivent être fournies ; notamment s'il y a une clause d'adhésion permettant à chaque Etat d'adhérer au traité ?

Si on répond affirmativement, la valeur du traité collectif en sera diminuée, puisque les Etats signataires du traité bilatéral contenant la clause inconditionnelle de la Nation la plus favorisée, sans faire acte d'adhésion, seront traités sur le même pied que les Etats signataires du traité multilatéral, c'est-à-dire qu'ils en recueilleront tous les avantages sans assumer aucune charge.

La question est délicate. Peut-être faudrait-il procéder par voie d'espèces pour trouver une solution équitable. Le droit international, dans son état présent, ne nous offre aucune directive. Seule demeure la recommandation de la Conférence internationale de 1927 prescrivant l'action illimitée et inconditionnelle de la clause de la Nation la plus favorisée.

Nous devons ajouter que la pratique internationale tend de plus en plus à exclure de l'application de la clause de la Nation la plus favorisée les droits et obligations définis dans les conventions internationales. (Voir en particulier l'article 2 du Traité entre la France et la Suisse qui stipule *expressis verbis* que le bénéfice de la clause de la Nation la plus favorisée ne pourra être étendu aux Conventions plurilatérales auxquelles l'une des parties contractantes ne participerait pas).

* * *

Dans l'étude de la clause de la Nation la plus favorisée, il faut concevoir le monde économique comme étant composé d'unités économiques internationales.

Pour nous, la clause de la Nation la plus favorisée ne saurait s'appliquer aux avantages concédés à l'intérieur de ces unités économiques internationales. Elle devrait être *appliquée* aux avantages concédés à l'intérieur des Unions internationales, conformément aux règles énoncées par M. Ito qui déclare avec raison que : « Les pays non contractants ne peuvent invoquer le bénéfice de la clause, puisque : l'essence des unions internationales réside dans la réciprocité¹ ».

La différence entre l'unité économique internationale et l'union internationale.

1° L'Unité économique internationale est l'Etat considéré au point de vue économique, l'Etat économique.

L'Union internationale est seulement une réunion des Etats ayant pour fin des buts économiques.

2° L'Unité économique internationale a, comme l'Etat, la caractéristique de l'éternité. Une union internationale est conclue pour une durée déterminée ;

3° Les règles régissant les rapports des législations des Etats faisant partie de l'Unité économique internationale ressortissent au droit interne ; celles concernant l'Union internationale appartiennent au droit international.

1. Ito : *opus citat.*, p. 414.

CHAPITRE XII

LE CHAMP D'APPLICATION DE LA CLAUSE

La clause s'applique :

- I. En matière commerciale.
- II. En matière douanière.
- III. En matière consulaire.
- IV. En matière de droit privé.

I. *La clause s'applique en matière commerciale :*

a) A l'exercice du *commerce*, de l'industrie et de la navigation¹.

Au traitement accordé ou à accorder aux ressortissants, aux sociétés pour l'établissement et l'exercice du commerce, au paiement des impôts.

b) Dans un certain nombre de traités, la clause est étendue à l'exercice des métiers, professions, l'extension des entreprises industrielles ou manufacturières, l'acquisition et la possession de la propriété mobilière et immobilière, — les impôts et taxes, contributions, — la situation des négociants, industriels, commis-voyageurs.

1. V. S. Basdevant, *op. cit.*, 12 et suiv.

Une stipulation expresse est nécessaire pour les transports des chemins de fer.

c) La clause s'applique en matière de *navigation*.

Dans ce cas, la clause est stipulée au profit du pavillon.

L'objet de la clause comprend en cette matière :

Le droit de séjour dans un port ;

Le paiement des impôts, des taxes et des différents droits de tonnage, de pilotage, de port, de phare, conditions de quarantaine, etc... ;

La pêche maritime.

Une stipulation expresse est nécessaire pour l'application de la clause au *cabotage*.

II. — *La clause s'applique en matière douanière.*

Celle-ci comprend :

Le taux et le mode d'application des droits de douane, c'est-à-dire des droits d'importation et d'exportation, des coefficients de majoration éventuels et des droits accessoires de toute espèce qui sont perçus sur les marchandises importées ou exportées.

Elle comprend également toutes les règles, formalités et charges inhérentes aux opérations douanières de toute espèce et de toute nature (y compris, par exemple, les règles relatives au traitement des bagages, des voyageurs ou des échantillons appartenant aux voyageurs de commerce, les modalités et les délais des recours aux autorités administratives, judiciaires et arbitrales contre les décisions de la douane relatives à l'application des tarifs).

III. — *La clause s'applique en matière consulaire,*
notamment :

1. Aux attributions des consuls ;
2. A leurs immunités ;
3. A leurs pouvoirs en matière d'administration et de liquidation des successions de leurs nationaux.

IV. — *La clause s'applique en matière de droit privé.*

A) En droit *international privé*, la clause est inscrite dans le but d'établir une égalité de droits.

Dans les différentes législations, les étrangers sont placés dans une situation moins favorable que les nationaux.

La clause s'applique aux relations internationales de droit privé selon deux méthodes¹ :

1^o Elle s'y applique en principe, à raison de sa forme même, quand elle a le droit privé pour objet ;

2^o Elle s'y applique encore quand elle affecte le caractère d'une stipulation de droit public ayant pour objet l'établissement d'un régime économique et commercial donné. Dans ce cas, elle est d'une application facultative et subordonnée à la preuve de l'influence que ses effets, en matière de droit privé, peuvent produire sur les rapports de droit public considérés.

1. Comp. Hepp, *op. cit.*, p. 101 ; S. Basdevant, *op. cit.*, p. 29.

D'après M. Hepp, la clause s'applique :

1. A la jouissance de droits ;
2. Aux conflits de lois ;
3. A la compétence ;
4. A la protection de la propriété artistique et littéraire ;
5. Aux matières pénales.

B) La clause en *droit privé interne*.

Nous allons, pour terminer, étudier la question de savoir si, en droit privé interne, on trouve aussi l'idée de traitement de la Nation la plus favorisée.

Les collectivités sont dirigées dans leurs actions par les mêmes motifs psychologiques que les individus dans leur vie particulière.

Le désir d'être mis sur le même pied d'égalité existe dans la vie des peuples comme dans la vie particulière des individus.

Le droit privé reconnaît-il l'idée de la clause de la Nation la plus favorisée transposée au profit de l'individu le plus favorisé ?

Supposons le cas où un commerçant fait un contrat de fournitures avec une fabrique. Il stipule une disposition suivant laquelle chaque réduction du prix des marchandises, faite à un autre commerçant, lui sera de même appliquée.

On comprend aisément l'intérêt d'une pareille dispo-

sition. Dans un procès, le juge reconnaîtrait l'efficacité juridique de cette disposition. Et voilà la première étape qu'il nous faut indiquer.

Le traitement de l'individu le plus favorisé a été consacré formellement en droit positif. Nous allons l'indiquer brièvement :

On trouve l'institution du droit de retrait dans plusieurs législations.

Le retrait est un droit donné aux plus proches parents d'acheter un immeuble par exemple, avant tous les autres, dans le cas d'indivision.

1° *En droit romain*, on appelle une institution d'origine grecque qu'on appelle l'emphytéose. L'emphytéose - qui a été tout d'abord employée pour mettre en valeur les biens patrimoniaux des empereurs - a été étendue ensuite aux biens privés. Justinien imposa à l'emphytéote, qui voulait aliéner son droit d'emphytéose, d'avertir le dominus, lequel a deux mois pour exercer son droit de préemption en payant à l'emphytéote le prix offert par l'acquéreur éventuel. Il devait donc payer le même prix que les autres. Il jouit donc du traitement de l'individu le plus favorisé. Mais le propriétaire pouvait : soit user du droit de préemption (*jus praelationis*, ou *jus protimesis*), soit exiger un droit de 2 % sur le prix de la vente.

2° *En droit français* : En France, le droit de retrait existe dans le droit civil sous la forme de retrait successoral, que le droit romain ne connaissait pas.

Le retrait, on le sait, est le droit de s'approprier le marché fait par une personne et de se rendre acquéreur à sa place, en lui déboursant le même prix qu'il a payé. Cette opération était très répandue dans l'ancien Droit ; elle est représentée par les civilistes comme une opération de famille.

3° *En droit ottoman* : On trouve, en droit ottoman, le droit de Chouf'A qui appartient à une personne, en sa qualité de propriétaire d'un immeuble contigü, de revendiquer et de s'approprier l'immeuble vendu, *en prenant à son compte les conditions de vente*.

4° *En droit autrichien* : L'article 1072 du Code civil autrichien stipule : que celui qui vend une chose, subordonnée à la condition que le vendeur primitif a un droit de revente, doit offrir à ce vendeur - de préférence à tout autre - la vente de la chose. L'article 1077 ajoute : que le vendeur primitif qui a le droit de racheter, doit payer le même prix qu'un tiers. C'est le traitement de l'individu le plus favorisé clairement exprimé.

En résumé, on peut dire que *l'idée* du traitement de la Nation la plus favorisée se rencontre au profit de l'individu en droit privé interne.

CHAPITRE XIII

LA NATURE JURIDIQUE DE LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISEE

La clause de la Nation la plus favorisée est une disposition conventionnelle qui présente l'expression juridique d'un engagement pris, en règle générale, bilatéralement, entre deux Unités économiques internationales.

Par la conclusion d'un traité, chaque partie manifeste la volonté de donner quelque chose pour recevoir quelque chose. La quintessence de chaque engagement repose dans le *facio ut facias* et c'est cette prestation réciproque qui caractérise le mieux la mesure des engagements.

De l'obligation prise, résultent le *facere* et le *non-facere*.

Le *facere* est l'obligation d'étendre les faveurs accordées aux tiers par l'une des parties contractantes à son co-contractant.

Le *non-facere* consiste dans l'obligation de ne pas faire ce qui est contraire à l'engagement pris.

L'objet de l'obligation consiste dans les faveurs accordées ou qui seront accordées aux tiers. Celles-ci ont une influence sur le caractère juridique de la clause qui les stipule.

1^o Les faveurs *accordées* sont connues, ainsi que les tiers auxquels ces faveurs ont été accordées.

La clause qui stipule l'extension de ces faveurs est un contrat commutatif.

2^o Les faveurs qui *seront accordées* doivent de même être étendues au cocontractant ; mais, au moment de la conclusion du contrat, on ignore :

1. qui sera le tiers le plus favorisé,
2. quelles faveurs seront accordées,
3. quand ces faveurs seront accordées.

La clause vise les faveurs à accorder à l'avenir.

Dans ce cas, c'est un contrat aléatoire.

« L'objet de l'engagement souscrit par les parties est absolument insaisissable et en tous points aléatoire. »

On sait que les droits résultant d'un traité peuvent être *originaires* ou *dérivés*.

Les *droits originaires* sont ceux qu'une partie contractante tient de l'autre partie, qui lui confère des droits sur la base d'une stipulation expresse contenue dans un traité.

Les *droits dérivés* sont les droits qu'une partie contractante réclame en vertu des traités conclus par l'autre partie contractante avec des tiers.

1. Hepp : *op. cit.*, p. 60.

Le droit résultant de la clause de la Nation la plus favorisée est un droit dérivé, puisqu'elle a pour fondement l'avantage accordé, ou éventuellement accordé, à une puissance tierce.

* * *

Les traités internationaux peuvent être divisés en deux catégories selon la volonté des parties contractantes conditionnée par le but que ces dernières veulent atteindre :

- 1^o En *traités-lois* ;
- 2^o En *traités-contrats*.

Les *traités-lois* établissent des normes juridiques générales, auxquelles les parties contractantes s'engagent à se soumettre. L'intérêt des deux parties contractantes est le même. Elles apparaissent sous la forme d'une communauté de volontés et d'intérêts.

Les *traités-contrats* : Ici, on se trouve en présence de deux volontés opposées, parce que leurs intérêts sont opposés.

Dans quelle catégorie de ces deux traités peut-on classer la clause de la Nation la plus favorisée ?

Evidemment dans celle des traités-contrats.

La clause n'est donc pas un traité-loi parce qu'elle ne crée pas des normes juridiques.

D'après l'opinion de M. Schweinfurth¹, la clause pourrait devenir un traité-loi (*Vereinbarung*) si, par exemple,

1. Schweinfurth : *op. cit.*, p. 20.

plusieurs Etats convenaient une fois pour toutes de l'interprétation qu'il faut donner à la clause, notamment dans le cas où les droits conférés à un tiers doivent être immédiatement étendus ou moyennant une compensation.

Nous croyons que l'opinion de M. Schweinfurth n'est pas exacte. Dans le cas décrit, la clause elle-même ne devient pas un traité-loi. Elle est seulement l'objet d'un traité-loi.

CHAPITRE XIV

INTERPRETATION DE LA CLAUSE

I. — *Principes généraux de l'interprétation des traités.*

Sur l'interprétation des traités, les auteurs ont formulé différentes règles qu'ils ont tirées de la pratique internationale.

Par la suite, nous préciserons quelques-unes des règles les plus importantes concernant l'interprétation des traités¹.

Nous nous bornerons à rappeler que :

1° La bonne foi doit régir les relations internationales ;

2° L'esprit d'une disposition contractuelle doit l'emporter sur l'interprétation *ad litteram* ;

3° Une clause doit être entendue dans le sens où elle est susceptible d'avoir quelque effet ;

4° Les dispositions contractuelles qui restreignent la souveraineté d'un Etat doivent être interprétées d'une manière restrictive ;

1. Comp. Strupp, *op. cit.*, « Staatsverträge ».

5° Les dispositions concernant les exceptions ne doivent pas être interprétées d'une manière extensive ;

6° Le droit international public ne constitue pas un droit formaliste, chacune de ses règles, même conventionnelles, doit être interprétée d'après son but ;

7° La volonté des organes ratifiants prévaut sur la volonté des organes négociants ;

8° Si les mêmes deux Etats ont conclu deux traités contradictoires, alors le traité postérieur doit l'emporter sur le traité antérieur ;

9° Si un Etat a conclu avec deux autres Etats des traités et si ceux-ci se contredisent et ont été conclus à des époques différentes, la préférence doit être accordée au traité le plus ancien.

En principe, aucun traité ne peut restreindre les droits qu'une tierce partie a acquis dans un traité antérieur.

* * *

II. — *Après cette remarque pertinente sur l'interprétation des traités, nous allons examiner l'interprétation spécifique de la clause de la Nation la plus favorisée.*

La Conférence économique internationale de 1927, s'occupant de la clause a exprimé le vœu que :

« soient établis des principes clairs et uniformes
« relatifs à l'interprétation et à la partie de la clause
« en ce qui concerne les droits de douane et autres
« charges¹ ».

1. S. D. N., Comité Economique, 1929, L-20-M-14, 11-1.

Le Comité économique consultatif de même, dans sa session tenue au mois de mai 1928, soulignait que fût établie « dans le plus bref délai possible, en ce qui concerne l'interprétation de la clause inconditionnelle de la Nation la plus favorisée, une doctrine précise confirmée et acceptée en vertu d'un accord international ».

Il a fait accepter les règles suivantes concernant l'interprétation de la clause. La clause doit être interprétée :

1° Eu l'égard à l'époque où elle a été stipulée.

Nous donnerons l'exemple suivant :

Dans la période de réciprocité pratiquée en Europe entre 1830 et 1860, la pratique internationale a pu, dans un cas douteux, interpréter une clause conforme à l'esprit de cette époque, c'est-à-dire en lui donnant un caractère de réciprocité parce que, à cette époque, les Etats se servaient de la clause conditionnelle dans leurs relations habituelles.

2° La clause doit être interprétée d'après la nature du traité.

Ainsi la clause accordant des faveurs d'ordre commercial ne saurait être étendue à des matières ressortissant au droit de famille, etc...

De même une clause contenue dans un traité commercial ne peut pas être appliquée à la nationalité.

Le cas typique qui vient à l'appui qu'en principe la clause contenue dans un traité commercial ne s'applique pas à la nationalité nous est fourni par le différend anglo-français qui surgit en 1921-1922 au sujet du

décret du 8 novembre 1921. Ce décret stipulait que tout individu né dans la régence de Tunis de parents dont l'un était lui-même né dans la régence, justiciable au titre étranger des Tribunaux français du Protectorat, et sous certaines conditions données, était Français. Le traité du 29 septembre 1896, signé entre la France et l'Italie, créait une situation spéciale pour les sujets Italiens nés en Tunisie. Le Gouvernement anglais en vertu de la clause de la Nation la plus favorisée, demanda la même faveur. La prétention anglaise n'était pas acceptable, parce que le traité contenant la clause était un traité d'ordre commercial.

3° La clause doit être interprétée quant à ses effets selon la teneur de sa rédaction.

Il s'agit de savoir si la matière revendiquée comme devant bénéficier des avantages de la clause est comprise dans les catégories d'intérêts pour lesquelles le traitement a été stipulé. Ainsi la question fut posée de savoir si les Allemands avaient le droit de se prévaloir des concessions faites à d'autres Etats en matière de compétence judiciaire, spécialement à la Suisse par le traité du 15 juin 1869.

D'après l'article 11 du traité de Francfort, la clause étant prise comme base des relations entre les deux Nations (France et Allemagne), celles-ci avaient déclaré comprendre dans cette règle les droits d'entrée et de

sortie, le transit, les formalités douanières, l'admission et le traitement des sujets des deux Nations, ainsi que de leurs agents.

La Cour de cassation française a déclaré que la clause en question ne peut être invoquée en matière de compétence judiciaire, puisque la clause vise exclusivement les rapports commerciaux entre les sujets des deux Etats¹.

M. Veilcovitch déclare de même que d'après les dispositions de l'article 11, les contractants ne songèrent en le rédigeant qu'aux avantages contenus dans les traités antérieurs conclus entre les deux Etats et qui avaient été annulés par la guerre.

Or la compétence des Tribunaux ne se trouve pas parmi les avantages concédés.

1. Arrêt du 22 décembre 1913, Dalloz, *Recueil per.*, 1914.

CHAPITRE XV

LA VALORISATION DES DROITS RESULTANT DE LA CLAUSE

§ I. . . Qui est compétent pour décider si les avantages de la clause peuvent être invoqués ?

La compétence pour l'interprétation des traités appartient
tout d'abord aux parties contractantes.

Le traité doit être interprété, s'il contient une clause
d'arbitrage, conformément au contenu de celle-ci.

Le pacte de la S.D.N. article XIII, stipule : que les
questions douteuses concernant l'interprétation d'un
traité, « si ce différend ne peut se régler de façon satis-
faisante par la voie diplomatique », doivent être soumises
à une solution arbitrale ou judiciaire. La Cour perma-
nente de justice internationale y trouve son champ
d'action principal.

Quelles sont les faveurs que le bénéficiaire de la
clause pourra invoquer ?

1.— Les faveurs accordées, où qui seront accordées
par la partie co-contractante aux tiers.

La clause de la Nation la plus favorisée reste donc
inopérante quant aux mesures que pourrait prendre un

gouvernement dans le but de favoriser ses nationaux¹, c'est-à-dire qu'elle ne peut pas sur ce point rétablir l'égalité avec le traitement national.

2. — Les faveurs dont le tiers se trouvera être le bénéficiaire, quelle que soit la source : traité, loi, décret.

M. Anzilotti émet l'opinion que, en règle générale, la clause ne donne pas le droit de réclamer les avantages dont un Etat tiers jouirait par la voie du simple fait¹.

A cette opinion, il faut objecter :

1° En règle générale, les termes dans lesquels la clause est rédigée n'expriment pas les sources d'où découlent les avantages que le bénéficiaire pourra invoquer.

2° Si l'on admet l'opinion de M. Anzilotti, ce serait admettre un traitement discriminatoire, en faveur d'un Etat tiers, ce qui est contraire à l'esprit de la clause de la Nation la plus favorisée.

Nous croyons donc que l'opinion de M. Anzilotti n'est pas conforme à la notion de la clause.

1. Les Etats ne concèderaient des concessions que par voie autonome. Ils ne concluraient donc pas des traités tarifaires pour accorder au bénéficiaire de la clause des avantages attachés à cette clause. Ce serait donc une méthode pour éluder les effets de la clause.

1. Veilcovitch, *op. cit.*, p. 396.

1. Anzilotti : *Cours de droit international*, vol. 1, p. 437.

2. Une clause bilatéralement stipulée deviendrait une clause unilatérale de fait si une des parties contractantes usait de la voie indiquée dans le premier point.

* * *

§ II. Caractéristiques des marchandises pour qu'elles puissent bénéficier de la clause

Quelles marchandises doivent bénéficier de la clause ?
Quelles caractéristiques essentielles doivent-elles avoir
pour que le titulaire puisse revendiquer les droits
résultant de la clause?

Les marchandises doivent remplir les deux conditions essentielles suivantes :

1° Elles doivent être originaires du pays qui jouit du traitement de la Nation la plus favorisée.

2° Elles doivent être de même nature, c'est-à-dire avoir les mêmes qualités requises que celles pour lesquelles le traitement est stipulé.

Ici s'impose une observation concernant la condition de provenance qui, parfois est exceptée de la clause, parce qu'elle encouragerait le trafic direct entre le pays et découragerait le transit à travers les pays tiers, « en détournant le trafic de ses voies naturelles », La condition de provenance pourrait toutefois être considérée comme un élément supplémentaire, en tant qu'il s'agit de s'entourer de certaines garanties lorsque, en raison de circonstances spéciales, il y a application d'un régime différentiel à l'égard d'un ou de plusieurs pays déterminés.

La stipulation du traitement de la Nation la plus favorisée peut présenter, dans sa rédaction, différentes solutions. Pour savoir si une catégorie de marchandises peut être bénéficiaire de la clause, il est nécessaire de connaître :

- 1° L'origine de la marchandise.
- 2° La provenance directe du pays bénéficiaire de la clause.
- 3° Ou les deux facteurs, soit qu'ils s'excluent naturellement, soit qu'ils doivent se trouver réunis.

D'après Riedl¹, il faut distinguer à ce propos les formules suivantes :

1° La clause dite d'*origine*, suivant laquelle le traitement de la Nation la plus favorisée est accordé sous condition que la marchandise soit originaire du territoire de l'autre partie contractante.

On trouve ainsi des stipulations comme « produits du sol et de l'industrie », « produits du sol et du commerce », produits des deux Etats », etc...

2° La clause d'origine *restreinte*, par laquelle le traitement de la Nation la plus favorisée est accordé sous condition que la marchandise provienne directement du pays où elle a été produite. La clause n'exclut « probable-

1. Riedl, *op. cit.*, p. 39.

ment pas » le transit direct, à travers le territoire des Etats tiers, à la condition que la marchandise soit restée sous contrôle ;

3° La clause de provenance pure et simple accordant le traitement de la nation la plus favorisée, à la condition que la marchandise provienne du territoire de l'autre partie contractante.

Cette clause ne considère donc que le fait de savoir si la marchandise a été ou non *produite sur le territoire* de l'autre partie contractante. L'emploi de cette formule de la clause de la Nation la plus favorisée est rare.

4° Clause mixte d'origine et de provenance suivant laquelle le traitement de la Nation la plus favorisée est accordé sous condition que la marchandise soit originaire ou provienne des territoires de l'autre partie contractante.

M. Riedl cite comme exemple le traité hollando-italien du 24 novembre 1863 et le traité hollando-suisse du 19 août 1875¹.

Dans ces traités, il est stipulé : « Que les produits du sol et de l'industrie, de l'autre partie contractante de quelque part qu'ils viennent, et les marchandises sans distinction d'origine venant du territoire de l'autre partie contractante bénéficieront du traitement qui est accordé pour les produits similaires des pays bénéficiant de la clause de la Nation la plus favorisée. »

1. Riedl, *op. cit.*, p. 41.

* * *

Nous avons pu constater, par ce qui précède, que les conditions *essentielles* requises pour que les marchandises puissent bénéficier de la clause sont : *leur origine* et qu'elles doivent être de *même nature* que celles qui jouissent du traitement de la Nation la plus favorisée.

Nous allons examiner brièvement ces deux notions requises.

Le problème de l'origine de la marchandise est en connexion étroite avec la nationalité de la marchandise. Nous posons donc la question : A quel moment une marchandise acquiert-elle une nationalité ?

« Nous répondons :

1° Les marchandises fabriquées avec des matières premières originaires d'un pays et qui ont subi dans le dit pays l'entier processus de transformation industrielle ;

2° Une marchandise acquiert le caractère d'origine d'un pays par un travail de perfectionnement. On dit dans ce cas que la marchandise a été nationalisée.

D'après M. Schraut : « on ne pourrait guère donner
« de principe selon lequel une activité, même une petite,
« soit apte à nationaliser une matière étrangère et selon
« laquelle une marchandise qui est l'objet d'une manipu-
« lation dans un pays qui puisse être considérée comme
« produit de ce pays ».

Ce qui importerait, ce serait l'importance du travail national et la circonstance qui fait que grâce à un processus technique l'objet a été amélioré ou transformé.

En réalité, la question de savoir en quoi consiste l'élément décisif pour qu'on puisse dire qu'il y a création d'une nouvelle chose n'est pas une question d'ordre juridique. Elle doit être résolue d'après la conception courante. Si cette conception courante ne peut être constatée, on devra se guider d'après *l'aequum et le bonnum*, et la notion de la fabrication du travail de perfectionnement ne doit pas être interprétée d'une façon restrictive.

D'après Melle¹, il faudrait recourir aux règles du droit privé concernant l'acquisition de la propriété par spécification.

La *bona fides* serait naturellement exigée.

Melle cite un auteur, Windcheid, qui a soutenu que pour éviter les différends à ce sujet les Etats devraient insérer des dispositions spéciales conformes.

Le traité de commerce entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie du 16 décembre 1878 contient des dispositions déterminant les fils et tissus qui pourraient être considérés comme produits des pays contractants.

Dans le traité conclu entre l'Allemagne et la Suisse en 1881, on trouve une disposition du même genre concernant l'alcool.

1. Melle : *Die Meistbegünstigungsklausel* (Holkendorff Handbuch des Völkerrechtes, III), p. 339.

Une marchandise peut perdre le caractère d'être originaire d'un pays, si « au lieu d'être importée directement, elle parvient au pays destinataire après avoir traversé d'autres pays et y avoir été déposée, emballée, réemballée, sans garantie déterminée.

La deuxième condition requise pour que les marchandises puissent bénéficier du traitement de la nation la plus favorisée est exprimée par les mots de même nature : « Similaire et identique ».

De ces expressions, celle de « même nature » est préférable aux autres, notamment au mot « identique » parce que cette expression peut prêter à de nombreuses difficultés d'application.

La question pourra recevoir une solution satisfaisante le jour où le Comité économique aura établi une nomenclature douanière uniforme qui donnerait les indications suffisantes pour déterminer quelles conditions une marchandise doit avoir pour pouvoir bénéficier du traitement de la Nation la plus favorisée, ce traitement devant être appliqué d'une manière égale à tous les produits de cette catégorie, originaires de l'un quelconque des pays titulaires de la clause.

CHAPITRE XVI

LA PORTEE DE LA CLAUSE

La clause de la Nation la plus favorisée pure et simple, sans condition ni restriction, est d'une portée générale et concerne tous les avantages accordés dans le passé ou qui seront accordés à l'avenir aux tiers et pour n'importe quelle matière, à condition qu'ils se rapportent à la matière du traité.

Une telle clause insérée dans un traité, visant, par exemple des stipulations d'ordre commercial, concerne toutes les matières commerciales. Elle ne peut pas, sans stipulation expresse, être appliquée à la nationalité¹.

§ I. Les effets de la clause dans l'espace

La clause est généralement stipulée au profit de tous les signataires du traité. Les effets de la clause, tant en ce qui concerne les avantages et les charges éventuelles, profitent et obligent les deux parties contractantes.

1. Voir *Infra*, p. 137.

La clause sans restriction donne droit au bénéficiaire de tous les avantages accordés aux tiers qui sont des unités économiques internationales.

§ II. Les effets de la clause dans le temps

La grande majorité des auteurs est d'avis que la clause embrasse à la fois les avantages accordés dans le passé aussi bien que ceux accordés ultérieurement à la conclusion du traité contenant la clause.

Cependant deux auteurs, Hautefeuille et Pradier-Fodéré, sont d'avis que la clause ne concerne que les avantages accordés dans le passé.

*Hautefeuille*¹ déclare que la stipulation du traitement de la nation la plus favorisée devait être considérée comme elle se présente au moment de la conclusion du traité. Elle n'embrasse pas les avantages concédés ultérieurement.

*Pradier-Fodéré*² émet la même opinion. Il en fournit la preuve dans la rédaction des différentes clauses qui disent expressément que dans la clause se réfère également aux avantages que l'une des parties contractantes accordera dans la suite aux tiers.

Donc dit-il si la clause se référait *ipso jure* aux avantages ultérieurs, cette stipulation serait superflue. La

1. Hautefeuille, *Histoire des origines du progrès et des variations du droit maritime international*, pp. 300, 301.

2. Pradier-Fodéré, *Traité de droit public européen et américain*, T. IV, p. 394.

grande majorité des auteurs est en sens contraire. De cussy¹ déclare que tous les avantages accordés ou qui seront accordés doivent être étendus au titulaire de la clause. Une exception doit être faite pour les avantages ultérieurs qui seraient, à titre onéreux, acquis par les tiers.²

Melle dit que dans quelques traités il est expressément reconnu que le droit stipulé quant au traitement de la nation la plus favorisée se réfère aussi à l'avenir. Mais une telle indication n'est pas nécessaire parce que même la parité avec les tiers mentionnée sans stipulation *pro futuro* peut être entendue comme une parité avec la nation la plus favorisée pendant toute la durée du traité. Il ressort suivant cet auteur que d'après la notion du traitement de la nation la plus favorisée le titulaire doit être mis sur le même pied d'égalité pendant toute la durée du traité avec la nation la plus favorisée.

D'après Schweinfurth la clause doit se référer aux avantages ultérieurs. S'il en était autrement le contractant serait placé dans une position défavorable si des privilèges étaient par la suite accordés à un tiers.

§ III. La persistance des effets de la clause

Les auteurs qui ont étudié la clause se demandent si le bénéficiaire de la clause perd son avantage au cas où le tiers le plus privilégié perd le sien, il faut répondre avec

1. De Cussy, *Phases et causes célèbres du droit maritime des nations*, T. I, p. 74.

2. Schweinfurth, *op. cit.*, p. 34.

la maxime latine *cessante causa. Cessat effectus*, M. Lehr¹, est d'avis que si le droit au privilège a été accordé par le simple effet de la clause, ce droit est subordonné entièrement à l'existence du droit ou de l'avantage primaires et tombe avec lui. Si les Etats intéressés ont conclu un accord distinct au sujet de l'extension du privilège, alors on se trouve en présence d'un engagement indépendant et le droit de l'Etat réclamant repose sur cet engagement et non sur la clause de la nation la plus favorisée.

1. Lehr, « La clause de la Nation la plus favorisée et la persistance de ses effets », *Revue de droit international*, 1893, p. 313. — Visser, « La clause de la Nation la plus favorisée », p. 84. *Revue de droit international*, 1902. — Wickersham, *op. cit.* p. 6.

CHAPITRE XVII

LES RESTRICTIONS DE LA CLAUSE

La clause de la nation la plus favorisée n'étant limitée par aucune disposition particulière est applicable à tous les avantages accordés par une des parties contractantes à n'importe quelle tierce nation, d'après la doctrine généralement reconnue.

Nous avons apporté dans notre étude un correctif à la doctrine en proposant de remplacer le mot tierce nation par « unité économique internationale ». Il nous paraît que cette conception du tiers est plus justifiée parce qu'il peut arriver, et il arrive que plusieurs nations peuvent former une unité économique internationale, mais les avantages accordés à l'intérieur d'une unité économique internationale par une de ces nations-membres à une autre nation-membre ne tombent pas sous la portée de la clause de la nation la plus favorisée. Dans d'autres cas un pays accorde des avantages sous certaines conditions, dans ce cas les titulaires de la clause ne peuvent

demander les mêmes faveurs qu'en remplissant eux-mêmes les mêmes conditions exigées et inhérentes aux avantages accordés.

La clause a des restrictions imposées par sa nature, des *restrictions naturelles*.

Ces restrictions naturelles sont de deux catégories :

1° Tout d'abord les restrictions naturelles dans toutes les circonstances que nous appellerons des restrictions naturelles *absolues* ;

2° Les restrictions naturelles qui dépendent de certaines circonstances dans le cas de non-accomplissement des conditions inhérentes aux faveurs accordées à des tiers. Ce sont des restrictions naturelles *relatives*.

3° Les parties contractantes peuvent par des stipulations limiter les effets de la clause et nous avons dans ce cas des *restrictions conventionnelles*.

Section I.

LES RESTRICTIONS NATURELLES ABSOLUES

§ I. La Confédération d'Etats ou l'Etat fédéral

Dans une Confédération d'Etats ou dans l'Etat fédéral les Etats membres qui le composent présentent à l'extérieur une unité politique et économique. Au point de vue du droit international économique la confédération d'Etats et l'Etat fédéral présentent une unité économique internationale.

Si un Etat avant d'adhérer à la Confédération d'Etats ou à l'Etat fédéral a conclu un traité contenant la clause de la nation la plus favorisée, le titulaire ne pourra se prévaloir des avantages accordés aux autres membres de la Confédération d'Etats ou de l'Etat fédéral, ceux-ci ayant cessé d'être des tiers à l'égard de son co-contractant.

§ II. L'annexion

On distingue deux catégories d'annexion :

- 1° L'annexion totale ;
- 2° L'annexion partielle.

1° Si un Etat est annexé il perd sa personnalité juridique, son indépendance politique et économique. Les traités de commerce qu'il a conclus cessent d'exister. Tous les avantages qui étaient par lui accordés disparaissent. Si donc l'Etat annexé a fait antérieurement à son annexion un traité contenant la clause de la nation la plus favorisée le titulaire de la clause perd les droits en résultant par suite de la nouvelle situation juridique de la partie co-contractante. Cette règle comporte une exception au cas où l'Etat annexant prend à son compte les engagements de l'Etat qu'il a annexé. Comme exemple nous citerons le traité de Casr-Saïd de 1881 par lequel le gouvernement français se portait garant de l'exécution des traités existants entre le gouvernement tunisien et les diverses puissances européennes.

2° Au cas d'annexion partielle il en découle que la partie annexée sera soustraite à l'application de la clause de la nation la plus favorisée.

§ III. L'union douanière

Les Unions douanières sont un exemple-type où l'unité économique internationale ne se confond pas avec l'unité politique internationale, qui est l'Etat. Elle est tantôt politique, tantôt économique, souvent, elle réunit ces deux caractères.

Une union douanière peut exister entre deux Etats politiquement indépendants l'un de l'autre, entre deux Etats formant une union réelle, entre deux Etats formant une union personnelle, entre les membres d'une confédération d'Etats ou d'un Etat fédéral, entre l'Etat protecteur et l'Etat protégé, entre l'Etat mandataire et le territoire sous mandat.

Par l'union douanière les Etats-membres renoncent à leur souveraineté économique, ils fusionnent leurs intérêts économiques. Parmi les formes caractéristiques essentielles d'une union douanière il faut citer :

- 1° La franchise des douanes à la frontière commune ;
- 2° L'adoption d'un tarif applicable aux frontières extérieures des pays unis ;
- 3° La communauté des recettes.

Comme exemple, on peut citer le Zollverein allemand, l'union belgo-luxembourgeoise.

De l'union-douanière il faut distinguer la ligue douanière (Zoll-Liga). Les éléments constitutifs de l'union douanière lui font défaut, car si le tarif douanier applicable aux frontières extérieures est identique, la ligue douanière n'a ni franchise de douane, ni communauté des recettes. Chaque Etat conserve son indépendance économique. Chaque Etat adhérent reste donc unité économique internationale. La ligue douanière ne présente pas une unité économique internationale. L'idée d'une ligue douanière a été conçue par les Allemands à la fin du XIX^e siècle comme devant englober les Etats de l'Europe centrale.

La clause de la nation la plus favorisée s'applique-t-elle à l'Union douanière et à la ligue douanière ?

L'union douanière constitue une unité économique internationale. Les Etats qui entrent dans cette unité économique internationale perdent leur caractère d'une unité économique internationale distincte.

Donc les Etats-membres ne sont pas des tiers entre eux, mais les avantages qu'ils se concèdent ne peuvent être étendus à d'autres Etats par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée.

En conséquence nous résumons notre point de vue :

1^o Les avantages concédés par un Etat à l'autre à l'intérieur de l'Union douanière ne tombent pas sous la portée de la clause de la nation la plus favorisée ;

2^o Les Etats-membres ne doivent pas être considérés l'un à l'égard de l'autre comme des tiers.

3° Il en est autrement avec la ligue douanière (Zoll-liga). Elle n'est pas une unité économique internationale, puisque les membres adhérents conservent leur indépendance économique et continuent à subsister en tant qu'unités économiques internationales. Les avantages qu'ils se concèdent peuvent être étendus à des Etats tiers en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, sauf stipulation contraire.

L'opinion de la doctrine.

M. Melle¹ dit que la clause ne s'applique pas aux avantages résultant d'une union douanière. D'après cet auteur deux nations formant une union douanière forment une seule unité. Les avantages concédés ne sont pas considérés comme étant concédés aux tierces nations, parce que dans l'union douanière les parties contractantes ont fait une association concernant le système douanier ainsi que les intérêts économiques et financiers qui s'y rattachent.

M. Schraut², est dans le même sens. D'après cet auteur par le traité qui institue l'union douanière une nouvelle unité est créée qui comprend tous les Etats membres de l'union.

Pour M. Veilcovitch³, les arguments présentés par M. Von Melle et M. Schraut ne sont pas concluants parce

1. Melle, op. cit., p. 238.

2. Schraut, *System der Handels verträge und der Meistbegünstigung*, pp. 23 et s.

3. Veilcovitch, p. 445.

que quoiqu'il arrive les tiers ont droit au traitement de la nation la plus favorisée. Il suffit dit-il de se rappeler que ce droit est stipulé précisément pour empêcher un Etat d'acquérir une situation privilégiée ou simplement meilleure que celle des autres nations. M. Veilcovitch considère que le concessionnaire de la clause, en stipulant tous les avantages qui pourraient éventuellement être consentis à une tierce nation a compris, sous la notion de nation, des groupes politiques distincts. La nation tierce qui a fait une union douanière avec une autre nation est restée un groupe politique distinct et par conséquent les avantages qui résultent pour elle de l'union douanière sont donc des avantages d'une tierce nation. M. Veilcovitch décide en conséquence que le droit au traitement de la nation la plus favorisée assure à son titulaire tous les avantages résultant pour un troisième Etat d'une union douanière avec un autre contractant.

A notre sens l'erreur de M. Veilcovitch consiste dans la conception fausse qu'il se fait des parties en cause. Nous avons traité dans un chapitre distinct les caractères communs juridiques aux parties en cause et nous avons démontré qu'ils consistent dans leur indépendance économique. On ne vise aucunement les unités d'ordre politique, mais économiques, et si le cocontractant perd ce caractère d'unité économique, dans notre hypothèse, par son entrée dans l'union douanière, il n'a plus aucun pouvoir de concéder des faveurs économiques, ce pou-

voir étant désormais absorbé par la création de la nouvelle unité économique, c'est-à-dire l'union douanière. Son existence en tant qu'unité économique distincte a disparu. La tierce nation pour nous n'est aucunement le groupe politique distinct mais le groupe économique distinct.

M. *Poznanski*¹ considère que ni en cas d'une union douanière la plus étroite, ni en cas de ligue douanière plus ou moins apparente le bénéficiaire du traitement de la nation la plus favorisée ne devrait être exclu des avantages auxquels il a droit en vertu de la clause stipulée en sa faveur.

Toutefois M. *Poznanski* admet que par l'union douanière se forme une nouvelle unité économique, mais il ajoute que celle-ci ne peut être admise que par les parties contractantes elles-mêmes et pour leurs relations [réciproques. M. *Poznanski* fait une distinction entre la clause concédée avant l'établissement de l'union douanière et celle concédée postérieurement. Si le traité contenant la clause de la nation la plus favorisée a été signé avant l'établissement de l'Union douanière la clause produira ses effets. Si le traité est postérieur il faut répondre par la négative. M. *Poznanski* déclare que « aux yeux du bénéficiaire de la clause les avantages, qui résultent de l'Union douanière ne cessent pas d'être des « avantages accordés à une tierce nation ». Par la

1. *Poznanski*, pp. 120 et 122.

notion de tierce nation, il faut, d'après cet auteur entendre une unité politique distincte et la tierce nation entrant dans l'union douanière ne cesse pas d'être une unité politique distincte.

Le droit au bénéfice du traitement de la nation la plus favorisée d'après M. Poznanski, doit subsister aussi longtemps que les deux parties de l'Union conservent leur indépendance politique et continuent à figurer dans les relations internationales comme deux personnalités politiques distinctes.

M. Salmaslian adopte le même point de vue. D'après cet auteur le concessionnaire de la clause continue à bénéficier des avantages résultant de l'union douanière, aussi longtemps que les deux Etats membres de l'Union douanière conservent leur souveraineté et figurent dans les relations internationales comme deux personnalités juridiques séparées.

Nous ferons remarquer que l'union douanière est dans le domaine économique complètement distincte des autres entités souveraines et, dans les relations internationales, l'Union douanière n'est soumise qu'aux préceptes du droit international.

Les membres-Etats qui la composent ne sont pas des Etats souverains en matière économique. Leur souveraineté économique est absorbée par la nouvelle création, par l'Union douanière, car si on admet que malgré l'Union douanière les avantages issus de la clause subsistent

1. Salmaslian, *op. cit.*, p. 122.

si elle (la clause) a été contractée avant l'établissement de l'Union douanière, il faut se demander comment un Etat qui a aliéné sa souveraineté économique en faveur de la nouvelle création peut encore consentir des avantages d'ordre économique.

L'erreur des auteurs, MM. Poznanski et Salmaslian, consiste, comme nous l'avons dit à propos de M. Veilcoitch dans la notion, que nous croyons erronée, des parties en cause.

D'après M. Brocard il faudrait distinguer l'Union douanière complète parfaite de l'Union douanière incomplète ou imparfaite.

On peut parler d'une union douanière parfaite si les barrières douanières internes sont supprimées. Une telle union suppose une frontière commune, « un tarif unique établi d'un commun accord entre tous ses membres soit par le moyen d'une véritable convention collective impliquant l'adhésion unanime des membres de l'Union, soit par un parlement douanier décidant à la majorité et aboutissant par cette voie à un commencement de fédération ».¹

L'Union douanière incomplète existe lorsqu'un groupe d'Etats ou même deux se consentent par la clause de la nation la plus favorisée des avantages dont ils sont les seuls bénéficiaires. Ainsi un traité de commerce conclu entre un groupe d'Etats constitue un commencement

1. Brocard, *Principes d'Economie nationale et internationale*, p. 131.

d'une union douanière qui peut par la réduction progressive des douanes intérieures s'acheminer dans la direction de l'union parfaite¹.

M. Brocard décide ainsi que la clause ne joue pas à l'égard d'une Union douanière « pour la raison que ses clauses font partie d'un ensemble de dispositions plus larges qu'on ne peut dissocier en les appliquant isolément sans les dénaturer et sans fausser les intentions des parties contractantes »².

Pour M. Riedl, c'est un principe reconnu du droit des gens que le contenu des traités d'union douanière ne tombe pas sous le coup de la clause de la nation la plus favorisée. « Même l'existence des cordons douaniers ou des lignes douanières internes entre les Etats constituant une union douanière ne change rien à l'affaire, étant donné que, même à l'intérieur d'un seul et même Etat des droits intérieurs peuvent être perçus sur le trafic entre certains territoires et d'autres parties du territoire douanier ou politique, sans que ce fait ait des répercussions politiques économiques ou détruise l'unité du territoire douanier »³. Comme exemple M. Riedl cite la surtaxe tyrolienne sur le blé. (Tiroler Getreideaufschlag). Cette surtaxe a été perçue depuis le XVIII^e siècle jusqu'à

1. Brocard, *op. cit.*, t. III, p. 131.

2. Brocard, *op. cit.*, t. III, p. 171.

3. M. Riedl, p. 97, *op. cit.*

1923 au Tyrol sur les blés importés des autres pays de la Monarchie austro-hongroise. En 1923 on l'a transformée en une taxe de consommation perçue au profit de l'administration provinciale, tant sur les blés et farines que sur ceux qui y étaient importés.

M. Ito est d'avis que dès qu'il existe une union douanière les avantages douaniers découlant de l'union aux pays faisant partie de l'union sont exclus de l'application de la clause de la nation la plus favorisée.

Pour cet auteur, une union douanière existe dès qu'il y a un tarif commun entre deux pays, applicable au commerce extérieur de ces deux pays. L'organisation intérieure de l'union n'affecte en rien l'existence de l'union douanière tant qu'existe le signe distinctif au point de vue international. D'après M. Ito les avantages concédés à l'intérieur d'une ligue douanière ne tomberaient pas non plus sous la portée de la clause.

D'après la thèse « A Maiori » soutenue par M. Matkovits dans son ouvrage « *Die Zollpolitik der österreichisch-ungarischen Monarchie und des deutschen Reiches seit 1868 und die nächste Zukunft* » et adoptée par Schilder dans ses ouvrages sur « la Mitteleuropa » il faut distinguer entre une union douanière complète et une union douanière incomplète. En général il est reconnu que les traités contenant la clause de la nation la plus favorisée ne font pas obstacle à une union douanière complète

1. Ito, op. cit., p. 303.

avec trafic libre et sans ligne douanière intérieure. D'où on peut conclure dit M. Schilder que si l'union douanière complète est admissible « l'association douanière constante sur les tarifs préférentiels et les lignes douanières intérieures doit être d'autant plus admissible ». C'est la conclusion du raisonnement *a maiori ad minus*¹

Nous ferons remarquer que des traités contiennent une disposition suivant laquelle la clause ne s'applique pas aux avantages résultant d'union douanière.

Ainsi on trouve dans le traité conclu entre l'Autriche et la Yougoslavie d'avril 1925 que le traitement de la nation la plus favorisée ne s'étend pas aux privilèges, faveurs ou concessions spéciales accordés par l'une des parties contractantes à un Etat tiers en vertu d'une union douanière déjà conclue ou qui serait conclue ultérieurement².

De même dans les traités conclus par la France avec la Pologne, la Finlande, la Lettonie et l'Espagne, stipulent une exception à la clause concernant les faveurs tarifaires spéciales, facilités douanières ou des faveurs que la France pourrait le cas échéant accorder à certaines puissances limitrophes en vertu d'une union douanière¹.

M. Riedl émet l'avis que toutes ces expressions visent plutôt le cas d'une union douanière incomplète et cepen-

1. Comp. Ito, p. 302.

2. Voir : Riedl, p. 96.

1. Riedl, p. 96.

dant la pratique internationale les exclut de l'application de la clause de la nation la plus favorisée.

Intéressant à remarquer est de même le traité dont parle Riedl conclu entre l'Estonie et la Finlande qui exclut du traitement de la nation la plus favorisée les privilèges et les droits que l'une des parties contractantes aurait accordés ou accorderait à l'avenir aux états ou territoires liés à elle par une union douanière ou par une autre espèce d'union.

Citons également l'accord conclu entre la Roumanie et l'Espagne¹ par échange de lettres le 30 avril 1930 et modifié ensuite par échange de lettres le 20 juin 1930. Dans l'article 1 d. on dit « Toutefois le traitement ne comprendra pas les droits et privilèges accordés à un ou plusieurs autres Etats limitrophes en vue de la conclusion d'une entente économique ou d'une union douanière ». De même on a stipulé dans l'arrangement commercial provisoire entre la Suède et la Roumanie le 26 juillet 1930 dans l'article 4 que « les droits ou privilèges accordés à l'avenir à un ou plusieurs autres Etats en vue de la conclusion d'une union douanière » ne s'appliqueront pas à la clause.

Il serait donc souhaitable pour éviter toute controverse que dans une convention internationale qui serait conclue sous les auspices de la S. D. N. on décide qu'en principe les effets de la clause *ne s'appliquent pas aux avantages résultant d'une union douanière*.

1. *Monitorul Oficial*, 4-9-1930.

§ IV. Les colonies et les dominions

La colonie doit être considérée comme partie intégrante de la métropole, comme le prolongement du territoire de la mère patrie. Au point de vue du droit international économique les traités conclus par la métropole se réfèrent aussi aux colonies à moins que :

1° Dans le traité le contraire n'ait été expressément stipulé ;

2° Ou que les colonies ne jouissent de l'autonomie douanière.

Relativement au deuxième point il faut faire les remarques suivantes :

Les relations entre la métropole et les colonies peuvent être conçues selon différents systèmes.

Le système de l'exploitation ou du pacte colonial dans lequel le marché colonial est réservé aux marchés de la métropole. De même le monopole du transport entre la métropole et les colonies et *vice-versa* est réservé à la marine métropolitaine. Ce régime a été aboli à partir de 1861 par des différentes lois en France et en Angleterre en 1849.

En France le Sénatus-Consulte de 1866 avait adopté en principe le système de l'autonomie douanière. Dans ce régime les colonies sont indépendantes de leur patrie. Elles sont complètement libres d'instituer des taxes sur les produits étrangers et d'établir des octrois de mer sur les marchandises de toute provenance qu'elles soient étrangères ou françaises, qui sont perçues au profit de la colonie.

Ce régime aboutit à des abus et compromet les exportations françaises, c'est pourquoi la loi du 11 janvier 1892 institua le système de l'assimilation douanière et celui de l'autonomie douanière, c'est-à-dire que la colonie est considérée comme un département de la mère patrie. Le tarif douanier métropolitain s'applique aux colonies. Les marchandises de la métropole entrent dans les colonies en franchise et *vice versa*.

Après la guerre le ministre des colonies, M. Sarraut déposait un projet de loi qui devait changer la politique économique coloniale française. Il aboutit à la loi du 13 avril 1928 qui divisait les colonies en deux groupes :

1^o Les colonies assimilées ;

2^o Les colonies ayant un régime autonome.

1^o Dans les colonies assimilées on a institué le système de l'assimilation douanière dont nous avons rappelé les principes ;

2^o Les colonies avec régime autonome se divisent en deux catégories.

a) Celles qui accordent un régime préférentiel aux produits français c'est-à-dire un régime plus favorable qu'aux produits étrangers.

b) Celles qui n'accordent pas un régime préférentiel et auxquelles la France accorde le tarif minimum avec la possibilité d'obtenir des détaxes.

En Angleterre, comme nous l'avons mentionné dans

1. Comp. Allix., op. cit., pp. 128 et ss.

l'exposé historique, sous l'influence de Joé Chamberlain, on a envisagé l'établissement d'une union douanière entre la Grande-Bretagne et les Dominions.

Le Canada possède trois tarifs :

- a) Le tarif préférentiel ;
- b) Le tarif moyen ;
- c) Le tarif général.

a) Le premier fut accordé à l'Angleterre et à ses colonies ;

b) Le deuxième, tarif moyen, aux Etats qui concédaient le traitement de la nation la plus favorisée ;

c) Le tarif général fut appliqué à ceux des pays qui n'accordaient aucune faveur aux marchandises canadiennes.

Le système des tarifs préférentiels fut peu à peu introduit. L'Australie l'accorda aux marchandises anglaises en 1906, la Nouvelle Zélande et l'Afrique du Sud en 1904.

La clause de la nation la plus favorisée stipulée au profit d'un pays comprend-elle le régime préférentiel c'est-à-dire un régime de faveur accordé par l'Etat concédant à ses colonies ? D'après la doctrine généralement reconnue la clause de la nation la plus favorisée ne s'applique pas aux relations entre la métropole et les colonies, sauf stipulation expresse dans la clause.

Pour les Dominions, il faut reconnaître que ceux-ci constituant des nations étrangères, l'applicabilité de la clause doit être admise¹.

1. S. Basdevant, p. 18.

Dans la pratique des stipulations expresses règlent la question de l'applicabilité de la clause aux relations entre les colonies et la métropole.

Ainsi on stipule parfois qu'on admet expressément la possibilité d'assimilation des faveurs dont jouissent les colonies dans la mère patrie aux avantages accordés aux nations les plus favorisées, c'est ainsi que, s'il est question des faveurs accordées à une tierce puissance la colonie ne pourra être comprise sous ce terme et la partie contractante du traité ne pourra prétendre à obtenir le traitement dont jouissent ses colonies¹. Certains traités admettent pour les titulaires de la clause la possibilité de demander les faveurs accordées par la métropole aux colonies et réciproquement dans leurs relations réciproques. Dans les traités britanniques récents, il est prévu que les Dominions, colonies et protectorats ne sont pas liés par eux.

Dans les traités français on stipule que les avantages accordés par la métropole aux colonies ne tombent pas sous la portée de la clause.

§ V. Le protectorat

La question de savoir si la clause doit être appliquée aux faveurs accordées par l'Etat protecteur, à l'Etat protégé ou *vice versa* doit être considérée à deux points de vue :

1. S. Basdevant, p. 14. Rapport Wickhershams, p. 6.

1° Le traité est muet sur ce point. Dans ce cas il faut examiner s'il y a union douanière ou non entre l'Etat protecteur et l'Etat protégé.

Dans le premier cas, nous nous référons à ce que nous avons dit au sujet de l'union douanière.

En cas d'absence d'une union douanière, la clause doit s'appliquer à toutes les faveurs accordées par l'Etat protecteur à l'Etat protégé et *vice versa*. L'Etat protecteur et l'Etat protégé étant des unités économiques internationales « tierces », tant que le protectorat n'implique point d'union douanière, les droits de l'Etat protecteur à l'égard de l'Etat protégé doivent être considérés comme droits d'une nation étrangère et sont en conséquence acquis aux Etats tiers jouissant de la clause.

La question de l'applicabilité s'est posée à propos de la dénonciation faite par la France en 1895 du traité tunisien du 8 septembre 1868 conclu avec la clause de tacite reconduction et avec le droit de dénonciation un an avant son expiration. Dans ce traité, la clause de la nation la plus favorisée était stipulée au profit des Italiens, ceux-ci demandèrent en conséquence l'extension de tous les avantages accordés par la Tunisie à la France.

Dans un grand nombre de traités il est stipulé que les

1. S. Basdevant, *op. cit.*, p. 4.

2. S. Basdevant, *op. cit.*, p. 18. Nolde, *op. cit.*, p. 416.

avantages accordés par l'Etat protecteur à l'Etat protégé, ne doivent pas être étendus au concessionnaire de la clause.

§ VI. Le mandat

Les principes applicables au protectorat sont les mêmes pour les territoires sous mandat.

Section II

LES RESTRICTIONS NATURELLES RELATIVES

§ I. Avantages subordonnés à la provenance de certaines régions déterminées

Il arrive parfois qu'un pays accorde aux produits venant de certaines régions géographiques un traitement spécial.

La question se pose de savoir si de tels avantages avec cette condition inhérente sont compatibles avec la clause de la nation la plus favorisée.

On justifie l'exclusion de la clause par le fait que la mesure prise a un caractère purement géographique et on dit qu'il n'y a pas de discrimination parce que tous ceux qui remplissent cette condition peuvent en profiter.

Les conditions exigées sont égales, donc il n'existe aucune inégalité.

Selon la règle de l'uniformité ces avantages sont com-

patibles avec la clause de la nation la plus favorisée car elle est appliquée d'une manière identique à tous les pays.

D'après M. Ito la condition exigée constitue un fait de discrimination et ne serait pas compatible avec la clause sinon dans sa lettre, du moins dans son esprit.

§ II. Avantages conditionnels relatifs à la provenance directe

Un Etat accorde une réduction tarifaire sur certaines marchandises de provenance étrangère avec la condition inhérente qu'elles soient importées directement du pays d'origine.

Supposons que la France pose une telle condition à l'importation d'une marchandise quelconque. Par exemple le Portugal pourra bénéficier d'un tarif réduit s'il importe directement en France certains groupes de produits sans passer par l'Espagne.

De même la Suède, Etat titulaire de la clause, pourra bénéficier de l'avantage, mais en important directement la marchandise sans passer par la Hollande et la Belgique.

Dans notre cas, la Suède devra certifier l'importation directe. C'est seulement par l'accomplissement de cette condition que la marchandise qu'on veut favoriser tombera sous la portée exigée par la convention.

« Or si un autre Etat, s'appuyant sur la clause de la

nation la plus favorisée veut réclamer des privilèges pareils, il ne pourra les acquérir que pour des intérêts de la même portée »¹.

On ne peut pas parler d'un traitement inégal parce que de cette manière les intérêts égaux sont traités d'une façon identique.

§ III. Avantages conditionnels à l'importation par voies déterminées

L'Autriche-Hongrie avait institué des réductions à l'importation par voie maritime pour favoriser les ports de Trieste et de Fiume. Nous donnons cet exemple pour nous demander si, dans pareilles hypothèses, les droits du titulaire de la clause sont sauvegardés.

On fera valoir avec raison que ces avantages sont accordés d'une manière égale pour tous : donc sans discrimination. Les titulaires de la clause peuvent donc profiter de ces avantages en remplissant les mêmes conditions.

§ IV. Le trafic de perfectionnement et la clause de la Nation la plus favorisée

On entend par trafic de perfectionnement : « l'admission sans droits des matières premières ou produits demi-ouvrés aux territoires douaniers d'un pays, dans le but de les réexporter dans une condition finie ou transformée, ou des produits importés après avoir subi le perfectionnement à l'étranger »².

1. M. de Visscher, cité par Wickersham (C. 205, M. 79, 1927. V.), p. 8 et suiv.

2. Ito, *op. cit.*, p. 346.

Le trafic de perfectionnement est passif « quand un Etat autorise l'exportation temporaire d'une marchandise et l'admet en franchise à sa rentrée dans le pays après perfectionnement à l'étranger »¹.

Le trafic de perfectionnement est actif, « lorsqu'un Etat autorise l'importation en franchise (ou avec une réduction des droits) d'une marchandise étrangère, à condition que cette marchandise soit transformée en produits finis, déterminés, et que ces produits soient exclusivement destinés à l'exportation »².

Le trafic de perfectionnement actif dépend exclusivement du pays importateur.

Celui-ci met par la franchise d'importation à la disposition de ses industriels des marchandises dont ils ont besoin à meilleur marché que s'ils étaient obligés de les acheter directement sur le marché intérieur.

Le trafic de perfectionnement ne fait jamais l'objet de négociations puisque, en réalité, il n'y a pas opposition d'intérêts. Puisque ce trafic dépend de la volonté du pays importateur, qui a besoin de matières premières, on ne pourrait admettre aucune restriction pour certains pays déterminés. Une pareille limitation serait vexatoire et discriminatoire.

En conséquence, il faut admettre l'applicabilité de la clause de la Nation la plus favorisée au trafic de perfectionnement actif. Mais si, d'après les lois du pays, ce trafic

1. S. D. N. : C. 20, M. 14, p. 8.

2. S. D. N. : C. 20, M. 14, p. 8.

dépend d'une décision administrative, alors l'administration du pays reste entièrement libre de décider dans chaque cas.

Nous avons traité à dessein le trafic de perfectionnement actif dans les restrictions naturelles relatives, parce que, pour pouvoir bénéficier de ce trafic, le titulaire doit importer les marchandises en vue de la transformation de ces matières premières en produits fabriqués destinés à l'exportation après leur transformation.

En se soumettant à cette condition, le titulaire de la clause peut revendiquer la franchise ou la réduction des droits du trafic de perfectionnement actif.

Dans le cas du trafic de perfectionnement passif, deux volontés sont en présence. :

1° Celle de l'Etat exportateur, qui doit garantir la réadmission en franchise du produit perfectionné.

2° Celle de l'Etat importateur, qui doit garantir la réadmission en franchise des marchandises à perfectionner. Les mesures prises peuvent se compléter par des mesures autonomes ou par un traité bilatéral.

Le Trafic de perfectionnement passif tire sa raison d'être de la situation particulière dans laquelle se trouve placée l'industrie d'un pays qui a besoin de protection par rapport à l'industrie de perfectionnement d'un autre pays déterminé.

« L'origine de quelques cas de perfectionnement passif doit donc être cherchée dans la situation spéciale réciproque de certains pays déterminés ».¹

1. S. Basdevant, p. 17.

An sujet de l'application de la clause au trafic de perfectionnement passif, les Etats ont des opinions divergentes : les unes l'admettent, les autres le refusent.

Le Comité Economique ne s'est pas prononcé en faveur de l'application du traitement de la Nation la plus favorisée au trafic de perfectionnement passif.

Il a déclaré toutefois qu'un Etat ne pourrait pas refuser d'appliquer la clause au trafic de perfectionnement passif si le pays qui la réclame se trouve au point de vue des circonstances dans des conditions égales avec le pays auquel ces concessions ont été accordées.

Si deux Etats concluent un traité par lequel ils se concèdent réciproquement des avantages pour le trafic de perfectionnement, concernant leur trafic frontalier, le titulaire de la clause peut revendiquer les mêmes avantages, à la condition qu'il prouve qu'il se trouve dans des conditions analogues.

Section III

RESTRICTIONS CONVENTIONNELLES

Les restrictions conventionnelles appartiennent à trois ordres :

- 1°) Ordre local.
- 2°) Ordre temporel.
- 3°) Ordre concernant les intérêts.

§ I. Les restrictions d'ordre local

Celles-ci s'expriment par deux catégories de clauses conventionnellement restreintes :

A) La clause frontalière,

B) la clause des pays limitrophes.

A) *La clause frontalière.* Les relations des habitants des deux côtés de la frontière obligent les Etats à leur accorder pour leurs besoins des facilités qui constituent des exceptions au système douanier.

La formule de la clause de la Nation la plus favorisée comprend, dans la plupart des cas, une stipulation concernant le trafic frontalier.

La clause frontalière est exprimée de différentes manières. Tantôt la clause est limitée au trafic qui se déroule entre les Etats directement limitrophes à l'intérieur d'une zone d'une largeur déterminée de part et d'autre de la frontière. La largeur de cette zone est généralement de 15 kilomètres. Dans certains traités, elle est fixée à 10 kilomètres.

Quelquefois, on ajoute que la zone sera « en moyenne » « en règle générale » ou « en général » de la largeur inscrite au traité.

Tantôt la clause de trafic frontalier dispense de limiter le trafic d'une frontière déterminée, mais les critères fournis par la nature même de ce trafic suffisent à le définir.

M. Ito donne six formules employées pour désigner le trafic frontalier :

1° La formule usitée ordinairement où le trafic n'est pas défini.

2° On emploie la formule « trafic-frontière » en précisant le contenu.

3° Il y a la formule où l'élément trafic est mis en relief conjointement avec les autres éléments. On emploie dans ce cas l'expression « trafic local » ou de « petite circulation dans les régions frontières », ce qui équivaut à ce qu'on appelle : le petit trafic frontalier dont l'importance dépend beaucoup des usages locaux.

4° La formule où l'élément « habitant » est mis en relief. Ainsi on stipule que les faveurs frontalières peuvent être accordées en faveur des habitants de certaines portions du territoire. Dans ce cas, le caractère décisif qui caractérise et légitime ce trafic frontalier n'est donc pas l'objet du trafic, ni le territoire dans lequel il se déroule, mais le domicile des personnes qui en font usage.

Le trafic frontalier est limité aux habitants de la zone frontalière, il est donc déterminé par le statut des personnes bénéficiaires, c'est-à-dire « habitants de la zone frontalière ».

5° La formule dans laquelle est limité l'élément-marchandise.

6° Les traités conclus par l'Autriche contiennent une disposition spéciale pour déterminer la conception du trafic frontalier. Dans cette disposition, on tient compte du changement des conditions économiques spéciales résultant du tracé des nouvelles frontières.

* * *

B *Clause des pays limitrophes*. L'objet de la clause est de permettre l'institution de droits préférentiels dans les relations entre les pays limitrophes ou entre Etats appartenant à un groupe d'Etats. Envisagée sous ce rapport, la clause présente trois modalités d'application :

1°) La première sorte de réserve vise les faveurs accordées à tous les pays limitrophes. C'est la *clause générale des pays limitrophes*.

2°) La deuxième, les faveurs accordées à certains pays limitrophes, porte le nom de *clause restreinte des pays limitrophes*.

3°) La troisième, concernant les faveurs accordées à un groupe d'Etats, vise la *clause des pays limitrophes pour des groupes d'Etats*.

Cette dernière comprend :

a) *La clause nordique*, qui englobe la Norvège, la Suède et le Danemark. Par cette clause, on élimine les faveurs accordées à l'un de ces trois Etats.

b) *La clause ibérique*, comprenant l'Espagne et le Portugal, parfois aussi les Républiques hispano-américaines et la zone espagnole du Maroc.

c) *La clause balte et balto-russe*, vise l'Esthonie, la Lettonie, la Lithuanie, la Finlande et l'U. R. S. S.

d) *La clause centre-américaine* qui exclut les avantages que les Républiques de l'Amérique Centrale se confèrent mutuellement en ce qui concerne leurs relations économiques.

e) *La clause austro-hongroise*, qu'on pourrait appeler centre-européenne, restreint à ces Etats les faveurs que l'Autriche, la Hongrie et la Tchécoslovaquie se confèrent réciproquement. L'article 222 du Traité de Saint-Germain stipule expressément : que les Puissances Alliées et associées s'engagent à ne pas invoquer les avantages que ces trois pays se seront accordés.

f) *La clause ottomane*. En vertu de la Convention commerciale signée à Lausanne, le 24 juillet 1923, il fut stipulé que la Turquie a le droit d'accorder des avantages à des pays qui se sont séparés de l'Empire ottoman depuis 1923, en matière douanière ou en matière commerciale, sans que les titulaires de la clause puissent les revendiquer .

g) *La clause asiatique*. Elle se trouve dans les traités conclus avant la guerre par le Gouvernement russe et par lesquels il indiquait que les avantages accordés à des pays asiatiques limitrophes étaient exclus de la portée de la clause de la Nation la plus favorisée.

« Les exceptions au traitement de la Nation la plus favorisée rentrant dans ces catégories ne pourraient être acceptées par préterition, mais doivent être expressément spécifiées et précisées quant à leur portée et à leur étendue¹ ».

1. S. Basdevant, *op. cit.*, p. 17.

§ II. Restrictions conventionnelles d'ordre temporel

La majorité des auteurs auxquels nous nous rallions déclarent que la clause s'applique et pour les faveurs accordées et pour les faveurs qui seront accordées dans l'avenir. Les parties contractantes restent néanmoins libres de stipuler que la clause vise seulement les avantages concédés dans *le passé*, ou ceux qui *seront* accordés par une des parties contractantes à des Etats tiers.

§ III. Restrictions conventionnelles d'ordre concernant les intérêts

Elles jouent dans le cas où les restrictions adoptées par les parties contractantes tendent à exclure de la portée de la clause certaines marchandises.

Ainsi dans le traité franco-autrichien du 7 novembre 1881, on a stipulé que la clause ne s'applique pas au régime des sucres.

CHAPITRE XVIII

LES EFFORTS FAITS POUR ELUDER LES EFFETS DE LA CLAUSE

Les efforts peuvent être groupés en quatre catégories :

- 1^o Recours à des discriminations d'ordre géographique ;
- 2^o Imposition de droits compensateurs ;
- 3^o Classification minutieuse des articles dans les tarifs douaniers ;
- 4^o Recours à des interdictions frappant certains articles pour des raisons d'ordre sanitaire.

D'après M. Wickersham, on peut considérer comme compatibles avec la clause de la Nation la plus favorisée les deux premières catégories, en tant qu'elles sont appliquées uniformément à tous les Etats¹.

Les deux dernières catégories peuvent être admises si elles sont appliquées raisonnablement. Dans le cas contraire et si leur objet est de marquer une discrimination de fait, une sentence arbitrale devrait préciser dans quelle mesure elles sont admissibles.

1. Comp. rapport Wickersham, p. 11.

1^o La discrimination géographique :

Nous avons déjà parlé des restrictions naturelles relatives. Il s'agit ici des réductions tarifaires accordées à des produits provenant de certaines régions.

Aucun pays n'est mentionné, mais par ses termes mêmes, il s'ensuit que la disposition ne sera applicable qu'à un seul Etat ou à un petit nombre seulement.

Comme exemple, on peut citer les réductions dans la taxe de tonnage imposée par la Norvège aux navires venant des ports de la Méditerranée et à ceux venant d'autres ports européens. Aussi les pays hors d'Europe étaient exclus par cette condition inhérente à l'avantage concédé.

2^o Imposition des droits compensateurs¹.

Parfois il arrive qu'un pays accorde des primes à la production ou à l'exportation à ses industriels pour que ceux-ci puissent vendre meilleur marché sur les marchés étrangers. Pour combattre cette forme de protectionnisme, les pays importateurs ont établi des droits perçus à l'importation des marchandises provenant de ces pays, dans le but de compenser les faveurs dont ils jouissent dans leur pays d'origine.

Dès lors, la question se pose de savoir si les droits compensateurs sont compatibles avec la clause de la nation la plus favorisée.

1. Comp. rapport Wichersham.

2. Ito, op. cit., p. 355.

La conception des adhérents de la compatibilité peut être résumée comme suit :

Si les produits qui bénéficient des primes devaient être importés sans payer un droit compensateur, le pays titulaire de la clause serait avantagé par rapport aux autres pays.

Les droits compensateurs ne sont donc pas établis pour faire une discrimination, mais pour établir une égalité avec les autres produits similaires.

En faveur des droits compensateurs, nous citerons l'opinion de l'Attorney général Olney. D'après lui, la clause de la Nation la plus favorisée permet la réglementation intérieure qu'un pays croit nécessaire pour donner la préférence aux commerçants, aux navires, à la production nationale et c'est cette protection qui se trouve dans les droits compensateurs.

On invoque enfin, en faveur de la compatibilité des droits compensateurs avec la clause de la Nation la plus favorisée que si un gouvernement rétablit par des primes, sa balance commerciale, l'autre pays peut, lui aussi, faire de même par l'établissement de droits compensateurs.

Dans ce cas, les droits compensateurs cesseront d'être perçus au jour où les primes finiront d'être accordées.

Cette théorie a été exposée par plusieurs auteurs notamment par M. Ito. Mais on peut répondre que même en la supposant fondée, un Gouvernement se

1. Ito, pp. 362 et ss.

soustraira toujours à ses obligations, prises en vertu de la clause, en prétextant que l'autre gouvernement donne une protection, sous quelque forme que ce soit, à ses nationaux, par exemple sous forme de réductions de tarifs de chemins de fer, etc...

En admettant une telle théorie, la clause perdrait son importance parce qu'on pourrait toujours démontrer que les nationaux tirent des avantages en vertu d'actes législatifs ou d'actes gouvernementaux édictés par le pays auquel ils appartiennent.

M. Gresham, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, a déclaré que les droits compensateurs ne sont pas compatibles avec la clause de la nation la plus favorisée. La clause donne, d'après lui, le droit — exception faite des engagements spéciaux de réciprocité — de prendre acte des droits perçus par l'autre partie sur les articles produits ou manufacturés par toute autre tierce puissance pour demander le même traitement en faveur de ses propres produits ou marchandises.

Donc, en principe, les droits compensateurs constitueraient une violation de la clause. On a essayé de les défendre en les représentant comme des droits douaniers institués pour protéger l'industrie nationale contre la concurrence étrangère.

En résumé, abstraitement parlant, les droits compensateurs sont contraires à l'esprit de la clause de la nation la plus favorisée, mais on peut les justifier en fait dans la mesure où ils présentent le caractère d'actes anti-dumping.

3° *La méthode des spécialisations.*

Un autre moyen pour éluder les effets de la clause est la méthode de spécialisation minutieuse des tarifs douaniers. Nous avons, au cours de notre exposé, déjà traité cette question et nous nous bornerons à mentionner les moyens qui peuvent combattre cette méthode de spécialisation de la clause.

Comme premier remède nous indiquerons la consolidation des droits et nous proposons, comme deuxième remède, la fixation du nombre maximum admissible des positions tarifaires dans la stipulation contenant la clause.

Le nombre maximum de positions tarifaires :

Le danger de l'anéantissement de la clause sera diminué si l'Etat s'est lié par un traité stipulant un *maximum de positions tarifaires*. Si, par la suite, le même Etat a diminué par un traité le nombre des positions tarifaires dans son système douanier, alors ces diminutions profiteront *ipso facto* au titulaire de la clause de la nation la plus favorisée. Par cette disposition, la méthode de spécialisation ne pourra pas jouer.

4° *Les interdictions d'ordre sanitaire.*

Une autre méthode, pour éluder les effets de la clause, consiste dans les interdictions d'ordre sanitaire ; c'est un principe universellement admis que l'on peut interdire, pour des causes d'hygiène, l'importation d'articles ou de substances dangereuses pour la santé et la pros-

périté des populations. Comme exemple, on peut citer les quarantaines auxquelles sont soumis les émigrants qui viennent des pays où il y a des épidémies, la quarantaine imposée au bétail venant des régions où existe la fièvre aphteuse, l'interdiction d'importer des vers à soie japonais, parce qu'ils sont porteurs d'un parasite dangereux, ou enfin l'interdiction de l'opium.

Toutes ces interdictions sont légitimes, à la condition qu'elles ne constituent pas une violation de la clause, sinon on aboutira à un moyen très efficace de discrimination. Ainsi l'Allemagne, la France et d'autres pays européens ont interdit, entre 1880 et 1890, l'importation du porc américain, sous prétexte que cette viande était infectée de trichinines et avait provoqué l'épidémie de trichinose.

Avec raison, M. Wickersham déclare qu'on devrait imposer, dans l'intérêt d'une bonne entente internationale, « aux nations, certaines restrictions dans ce domaine, afin d'éviter les discriminations arbitraires et une limite du raisonnable devrait être fixée par la Cour Permanente de Justice Internationale »¹.

1. Wickersham, *op. cit.*, p. 11.

CHAPITRE XIX

LA VALEUR DE LA CLAUSE

La valeur de la clause a été l'objet de nombreuses discussions dans la doctrine. Suivant la conception qu'ils se font de la politique commerciale, les auteurs ont considéré la valeur de la clause différemment.

Les *libres-échangistes* sont, en général pour le maintien de la clause. « Pour les pays qui ont un régime nettement libre-échangiste, le traité qui établit purement et simplement le traitement de la nation la plus favorisée est incontestablement le type de convention qui s'impose¹ ». D'après Veilcovitch, les partisans du libre-échange ne considèrent pas la présence de la clause comme un triomphe de leur cause, ni même comme une garantie que la politique douanière des pays contractants de développera nécessairement dans le sens de la liberté². »

Le but des libres-échangistes est de diminuer, ou même d'abolir toutes les barrières douanières. Mais, on le sait, la clause de la nation la plus favorisée laisse in-

1. Riedl, p. 10.

2. Veilcovitch, p. 422.

tacts les tarifs douaniers. Et aussi : un pays peut pratiquer le libre-échange sans conclure des traités contenant la clause de la nation la plus favorisée, de même qu'un pays peut pratiquer le protectionnisme malgré la présence dans ses traités de la clause.

Les pays protectionnistes qui n'accordent pas de réductions tarifaires peuvent donc s'accommoder de la clause.

Mais quelles facilités la clause procure-t-elle au développement du commerce international ?

1° La clause établit entre tous les pays signataires des conditions égales de concurrence ;

2° Elle fixe un tarif conventionnel uniforme pour les importations de tous les pays titulaires de la clause.

L'importateur doit, dans son calcul, prendre en considération la protection douanière. Si l'importateur devait adjoindre à son calcul, outre les droits de douane qu'il doit payer pour l'importation, le traitement préférentiel accordé aux importateurs concurrents des autres pays, l'affaire deviendrait terriblement compliquée et il en résulterait un état d'insécurité qui pourrait rendre difficile toute transaction¹.

3° La clause assure au commerce plus de stabilité et de facilité pour les relations commerciales, parce qu'elle évite que les conditions de concurrence soient brusquement changées en faveur d'un pays importateur, à l'exclusion des autres pays tiers.

1. Comp. Riedl, *op. cit.*, p. 10.

Sous le régime de la clause inconditionnelle, on s'est accoutumé de faire des négociations commerciales à des époques fixes et pendant l'intervalle on maintient un état de stabilité bienfaisant des tarifs.

Sous le régime de la clause conditionnelle, par contre, il se peut que des négociations en vue de la conclusion des conventions supplémentaires soient nécessaires et que, dans l'intervalle, le pays dont on veut acquérir des avantages pratique des mesures de rétorsion.

4° La clause inconditionnelle facilite les formalités douanières et, en général, la procédure de dédouanement. Celle-ci est faite plus rapidement parce qu'il n'y a pas lieu d'y appliquer divers tarifs pour les divers pays.

5° On invoque en faveur de la clause inconditionnelle que les droits de douane et le niveau général des tarifs sont abaissés ;

6° De même, si la clause inconditionnelle n'était pas pratiquée, les Etats ne concluraient peut-être pas des traités, parce qu'ils pourraient craindre que des faveurs plus grandes soient accordées à des tiers ; ils subiraient ainsi un traitement défavorable et les faveurs obtenues par le traité conclu deviendraient illusoires.

Donc, en l'absence de la clause inconditionnelle, les Etats seraient moins disposés à contracter, ou bien, s'ils contractaient, ils accorderaient des avantages moindres.

Contre l'emploi de la clause inconditionnelle on fait remarquer que ;

1^o La clause inconditionnelle est l'obstacle à des mesures libres-échangistes : Un Etat voudrait accorder une réduction à un pays, mais il ne le fait pas, parce que les titulaires de la Clause inconditionnelle pourraient revendiquer les mêmes réductions ;

2^o La Clause inconditionnelle est contraire à la stabilité. La clause va à l'encontre du but des traités de commerce qui doivent assurer la stabilité d'un régime économique fixe ;

3^o Si la clause inconditionnelle fait seule l'objet d'une convention, celle-ci n'a pas de contenu réel. Elle recevra son contenu si d'autres pays, par des traités ultérieurs, obtiennent des avantages d'une des deux parties contractantes. Le titulaire de la clause inconditionnelle ne pourra en bénéficier que par la volonté de l'autre contractant. Le contenu réel du traité « est donc indépendant de la volonté de celui qui contracte », dit Poznanski¹.

4^o On objecte aussi que la clause inconditionnelle généralise gratuitement les faveurs qu'un tiers a dû payer en fournissant des compensations par les avantages reçus.

Le ennemis les plus déterminés de la clause inconditionnelle ce sont les partisans de la réciprocité rigoureuse en matière de concessions douanières² car ils préconisent l'emploi de la clause seulement sous la forme conditionnelle.

1. Poznanski, *op. cit.*, p. 160.

2. Veilcovitch, *op. cit.*, p. 424.

On invoque *en faveur* de la clause *conditionnelle* qu'elle évite la généralisation *injustifiée* des tarifs conventionnels. Par la clause *inconditionnelle*, si un pays a abaissé pour un pays déterminé son tarif général, formant ainsi un tarif conventionnel, ce dernier doit être, — en vertu de la clause *inconditionnelle*, — étendu à tous les bénéficiaires. « Ce résultat », dit Riedl, « ne donnerait lieu à aucune objection, si à l'exemple des pays liés par des conventions tarifaires, tous les pays acceptaient de conclure des arrangements tarifaires, ou de suivre du moins une politique douanière uniforme¹ ». Quelques Etats seulement satisfaisant à cette condition, on arrive ainsi à donner plus qu'on reçoit.

Le tarif général sert, pour les Etats liés par des traités de réciprocité, au dédouanement des marchandises. Si un Etat accorde à un autre une réduction, alors le titulaire de la clause sous forme conditionnelle n'a droit à ces avantages qu'en lui fournissant les mêmes compensations que les tiers.

Une généralisation injustifiée des faveurs n'existe pas sous le régime de réciprocité. Les Etats liés par cette clause conditionnelle n'ont donc pas à craindre que des tiers obtiennent des faveurs sans fournir des compensations.

La clause de réciprocité est donc plus juste que la clause *inconditionnelle*. En faveur de la clause conditionnelle, on invoque enfin qu'elle force les Etats protectionnistes à conclure des traités.

1. Riedl, *op. cit.*, pp. 53 et suiv.

On dit souvent que par la clause de réciprocité on introduit une inégalité de traitement entre les divers pays. Mais il faut répondre que les pays non bénéficiaires des avantages n'ont qu'à fournir des compensations en échange des faveurs qu'ils revendiquent et ils seront mis sur le pied d'égalité avec les autres tiers.

Le *do ut des* est alors intégralement exécuté et l'*esprit* de la clause qui consiste en l'institution du traitement égalitaire apparaît entièrement.

CHAPITRE XX

LA CRISE ECONOMIQUE ET LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISEE

La crise économique qui sévit à l'heure actuelle, entre autres causes, est due à l'abondance de la production agricole des pays de l'Europe de l'Est et du Sud-Est, qui ne trouve pas les débouchés nécessaires à son écoulement. Les stocks s'accumulent. Il faut, dit-on, que l'Europe industrielle vienne au secours de l'Europe agricole.

L'Amérique a connu et connaît encore les périodes de grande production, mais grâce à une rationalisation énergétique, les blés américains peuvent être exportés à bon marché sur les marchés européens.

Les pays de l'Europe du Nord, dont la production agricole est en général déficitaire, protègent par des barrières douanières très fortes leur production agricole afin d'encourager la classe rurale à augmenter le rendement des terres et de vendre leurs produits à un taux rémunérateur. Les débouchés, pour les pays exportateurs, deviennent ainsi de plus en plus rares. Comment pourraient-ils forcer les barrières qui protègent les mar-

chés européens ? La situation s'aggrave de jour en jour parce qu'en Roumanie, en Yougoslavie, en Bulgarie, l'économie de ces pays est surtout agricole et que la classe des paysans, ne pouvant vendre ses produits, ne peut rien acheter à l'intérieur et ne peut payer ses impôts. Les pays industriels se trouveront affectés, eux aussi, par cette crise, puisque le pouvoir d'achat des paysans roumains ou bulgares étant des plus réduits, ils ne pourront pas commander les machines, les tracteurs agricoles, etc., dont ils ont besoin, ni les engrais chimiques pour l'amélioration de leurs terres.

La crise étant en partie due au déséquilibre existant entre les pays à rendement agricole intensif et les pays industriels déficitaires dans cette production, mais qui veulent de plus en plus se suffire à eux-mêmes, c'est avec raison que M. Madgearu a pu dire à l'Assemblée de la S. D. N., en 1930 : « Le caractère de la crise
« actuelle mondiale étant déterminé par la crise agricole,
« il faut commencer par une amélioration de l'économie
« des pays agricoles¹. »

M. Riedl, dressant une statistique de l'exportation de chaque pays, a trouvé que la plupart des exportations européennes trouvent leurs débouchés en Europe même.

Ainsi la Pologne a exporté, à destination des pays européens, au 16 septembre 1910, 96,9 10 % de ses exportations totales² :

1. *Adeverul*, Bucarest, 19 janvier 1930.

2. *Neue Freie Presse*, 18 janvier 1931.

Le Danemark	95,2 %.
La Yougoslavie.....	95, %.
La Hongrie.....	92,6 %.
La Bulgarie.....	90,1 %.
L'Autriche.....	88 %.
La Roumanie.....	83 %.
La Tchécoslovaquie.....	79,3 %.
La Suède.....	77,6 %.
La Hollande.....	74,6 %.
L'Allemagne	73,9 %.
La Norvège.....	70,8 %.
La Belgique.....	70,3 %.
La Suisse.....	69,7 %.
L'Italie	68,4 %.
La France.....	62,7 %.

Le seul pays européen dont le commerce soit véritablement transocéanique est l'Angleterre, dont les produits d'exportation à destination des pays de l'Europe ne représentent que 32,2/10 % du volume de ses exportations totales.

D'autre part, si on compare les exportations de chaque pays de l'Europe centrale, on arrive à une constatation extrêmement intéressante. On s'aperçoit, en effet, que le commerce extérieur de ces pays est localisé à cette région précisément atteinte par la crise. C'est ainsi que la *Yougoslavie* exporte, à destination des pays du centre

De l'Europe.....	93,10 %.
La Hongrie.....	89, 4 %.
L'Autriche	77, 8 %.
La Roumanie	76, 6 %.
La Pologne.....	73, 2 %.
La Tchécoslovaquie.....	67, 1 %.
La Suisse.....	47, 6 %.
La Belgique.....	17, 2 %.
L'Allemagne	46, 6 %.
La Hollande	45, 1 %.
La France.....	43, 3 %.
L'Italie	44, 1 %.

On peut en conclure que les barrières douanières des pays industriels sont telles qu'elles refoulent les marchandises des pays agricoles du centre de l'Europe.

Il faut donc que l'excédent de la production des pays atteints par la crise agricole trouve des débouchés leur permettant d'assurer à leurs populations agraires un juste prix leur permettant de pourvoir à leur subsistance et d'être à leur tour acheteurs. Ainsi la surproduction des pays industriels de l'Europe trouvera des débouchés assurés. Le pouvoir d'achat de la population industrielle s'élèvera à son tour et la production agricole dans ces pays sera valorisée. C'est la thèse que M. Delaisi a mise en relief dans son livre fameux, et qui a également été exprimée par M. Vavrecka, envoyé extraordinaire tchécoslovaque à Vienne, dans le journal *Neue-Freie-Presse*¹.

1. *Neue Freie Presse*, 11-7-1930.

Les tarifs préférentiels institués au profit des pays européens de l'Est et du Sud-Est amélioreront la situation et la crise pourra peut-être être résolue.

Il se pose maintenant la question de savoir si ces droits préférentiels sont compatibles avec la clause de la Nation la plus favorisée.

D'après les principes généraux, les droits réduits accordés à un pays tiers tombent sous l'application de la clause de la Nation la plus favorisée.

La demande des Etats agricoles, exprimée à diverses reprises, notamment aux Conférences agricoles tenues à Sinaïa, Bucarest, Varsovie et Belgrade, peut être résumée comme suit. Nous citerons à ce sujet le discours tenu par M. Madgearu à la Deuxième Commission de la S. D. N., le 22 décembre 1930 :

« Le traitement préférentiel est pour moi une exception à la clause, exception qui doit être :

« 1° Conditionnelle,

« 2° Limitée,

« 3° Temporaire.

« Conditionnelle en ce sens que le Comité Economique
« de la S. D. N., constatant la dépression agricole en
« Europe, à la suite des mesures douanières prises dans
« les pays industriels, lesquelles ont créé un déséquilibre
« entre les groupes industriel et agricole de l'Europe,
« en ce qui concerne la possibilité de faire le commerce,
« décide qu'une dérogation à la clause de la Nation la
« plus favorisée, en faveur des céréales des pays agricoles

« exportateurs, est admissible. Cette dérogation doit
« être limitée aux quatre pays exportateurs agricoles
« de l'Europe et elle doit être temporaire, parce qu'elle
« durera tant que durera la crise et la dépression écono-
« mique agricole ».

Il faut se demander si, juridiquement, une dérogation de la clause est admissible concernant les droits préférentiels institués au profit des pays agricoles européens.

M. le professeur Schwiedland, de Vienne, déclare que les Etats-Unis devront reconnaître les droits préférentiels comme une dérogation à la clause de la Nation la plus favorisée¹. L'auteur cite le cas qui s'est passé, il y a une vingtaine d'années, lorsque les Etats-Unis ont déclaré qu'ils étaient disposés à accorder de tels droits. Une convention dans ce sens fut signée par les gouvernements américain et canadien, mais sa ratification fut rejetée par le Parlement canadien à la suite de l'intervention de membres anglophiles.

C'est alors que les Etats-Unis déclarèrent que la frontière commune, la similitude de la population, la parité des intérêts matériels et les facilités du trafic par mer et par terre entre les formations géographiques-politiques, engendrent des relations spécialement étroites, qui ne trouvent aucune ressemblance dans les relations des pays européens et par là se justifie que les fa-

1. *Neues Wiener Tageblatt*, 19-2-1931.

veurs spéciales que l'Union accorde au Canada, sur le terrain de la politique commerciale, doivent être considérées comme une dérogation à la clause de la Nation la plus favorisée.

M. Riedl démontre à son tour que les relations économiques entre l'Europe du Nord et l'Europe Centrale devant être envisagées comme formant un bloc eu égard au continent européen, tout comme les Etats-Unis et le Canada, et les Etats-Unis ayant reconnu que le traitement préférentiel devait être admis au cas de similitude de civilisation et de contiguïté géographique, les Etats-Unis devront reconnaître la légitimité d'un pareil traitement vis-à-vis des pays agricoles de l'Europe Centrale¹.

M. Vavrecka² déclare que l'intérêt principal des autres pays européens à l'égard de l'Europe Centrale consiste dans les débouchés des produits industriels et le placement rémunérateur des capitaux. Les pays pourraient, par une juste appréciation de leurs avantages, consentir à cette dérogation.

Les Etats-Unis devront donc se rendre compte qu'il est plus naturel que l'on achète le blé des pays voisins, plutôt que d'accorder la préférence à celui d'outre-mer. Et d'ailleurs la valorisation de l'agriculture des pays du Centre européen amènera une certaine stabilisation des prix sur les marchés mondiaux.

1. *Neues Wiener Tageblatt*, 19-2-1931.

2. *Neue Freie Presse*, n° 23 644, 11-7-1930.

A la Conférence tenue au mois de novembre 1930, pour l'action économique concertée, on a discuté les demandes des pays agricoles.

A ce sujet : le président posa les trois questions :

1° Si les pays intéressés envisagent un régime préférentiel seulement pour les céréales, ou aussi pour d'autres produits ;

2° Quelles sont les quantités de marchandises pour lesquelles ils voudraient un régime préférentiel.

3° De quels Etats ils désirent obtenir ce régime.

A cette triple question, M. Manoïlesco, au nom des délégations de Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie et Yougoslavie, répondit que le régime préférentiel accordé serait temporaire et limité ; qu'en principe, il devait s'étendre à tous les produits agricoles, qu'ils fussent d'origine animale ou végétale ; que le même régime devait comprendre les céréales d'origine européenne, tout en se défendant de vouloir accaparer le marché européen. Il croit qu'il est nécessaire d'accorder, pour tous ces produits, des réductions de droit et des garanties que ces réductions ne seraient pas annihilées par des mesures de protectionnisme indirect.

La Conférence décida l'admission du système préférentiel, mais subordonné aux conditions suivantes :

1° Le système des droits préférentiels, sous réserve de son application, devrait constituer une exception au système de la Clause. Il doit être admis sous des conditions expressément limitées ;

2° Le traitement préférentiel doit être accordé seulement pour le blé, le maïs, l'orge, l'avoine, le seigle ;

3° Il ne doit pas nuire aux intérêts des pays transocéaniques qui sont les fournisseurs principaux de l'Europe, et ce traitement doit être accordé avec le consentement des Etats titulaires de la clause ;

4° Il ne doit pas nuire à la protection accordée à la production nationale des pays importateurs ;

5° L'exportation des pays agricoles doit être déterminée par des contingents ou par d'autres manières. ;

6° Le traitement préférentiel vise seulement les pays qui perçoivent des droits de douane plus élevés sur l'importation des céréales ;

7° Si on donne des compensations aux Etats industriels sur le terrain industriel, les Etats titulaires de la Clause doivent donner leur consentement à ces compensations¹.

A l'Assemblée de la S. D. N., de janvier 1931, les représentants de 24 Etats ont déclaré qu'en face de la situation économique de l'Europe et en vue du mouvement pan-européen, il faudrait prendre en considération l'idée de la préférence.

Toutefois, il faut admettre avec M. Vavrecka que les Etats signataires des traités commerciaux contenant la Clause, notamment l'Autriche et la Tchécoslovaquie, pourront établir une disposition spéciale, suivant la-

1. Comp, *Gazette de Voss*, 27-11-1930.

quelle les faveurs accordées aux pays agricoles ne tomberaient pas sous la portée de la clause. Une telle disposition éviterait toute discussion sur l'admissibilité ou l'inadmissibilité des droits préférentiels qui ne doivent pas être étendus aux titulaires de la Clause.

Si on n'admettait pas la dérogation indiquée ci-dessus, quelle direction prendrait la politique commerciale internationale ?

M. Madgearu a déclaré à ce sujet :

« En cas que la solution ne sera pas adoptée, les
« pays agraires européens seront forcés de reviser leur
« politique commerciale et d'adopter des méthodes
« mercantilistes pratiques par d'autres pays, pour se
« défendre contre la fermeture des débouchés et contre
« le dumping qui les menace¹. »

La solution, à l'heure actuelle de la crise économique mondiale, doit être de prendre le mal à la racine et c'est par la concession des droits préférentiels aux pays agricoles que la crise agricole et sa conséquence, la crise économique mondiale, pourra être guérie.

1. Discours à l'assemblée de la S. D. N., le 1^{er} octobre 1930.

CONCLUSION

CONCLUSION

La tendance actuelle est marquée par le désir de résoudre la crise économique et de transformer l'Europe en une Union douanière qui devrait aboutir à la pan-Europe.

L'Union douanière ne peut pas être créée d'un seul coup sans amener des crises graves.

D'après M. Brocard, seule l'Union douanière imparfaite exactement adaptée à la situation des peuples qui veulent la réaliser peut concilier les intérêts divergents et triompher des résistances nationales en principe légitime¹.

L'Union douanière peut, si on la réalise par étapes successives, favoriser le développement de tous les associés.

Il faudrait commencer par la réalisation d'une union douanière imparfaite et, d'après M. Brocard, nous savons qu'une union imparfaite existe dès qu'un groupe de nations ou de deux nations se consentent, par un moyen

1. Brocard, *op. cit.*, p. 142 et suiv., t. III.

quelconque fût-ce par la clause de la Nation la plus favorisée, des avantages dont ne bénéficient pas les autres.

Mentionnons également la motion proposée par M. Emile Borel, ancien ministre, président du Comité français pour la Coopération européenne, et acceptée par la Conférence de l'Union Interparlementaire européenne.

« L'Union interparlementaire,

« Considérant que la constitution de vastes Unions
« douanières, telles que l'Union douanière européenne,
« serait hautement désirable, tant au point de vue de
« la prospérité économique que du progrès des idées
« de concorde et de paix ;

« Considérant toutefois que la suppression immédiate
« de tous les droits de douane, dans l'état actuel du
« monde, entraînerait une crise très grave et ne peut
« être recommandée ;

« Emet le vœu que soient mis à l'étude dans tous les
« pays les moyens d'arriver à supprimer ou du moins
« à atténuer considérablement les droits de douane par
« voie d'*abaissement progressif et graduel*, la diminu-
« tion annuelle des droits étant assez faible pour ne pas
« entraîner de crise et pour permettre, au contraire,
« aux diverses industries nationales, de s'adapter sans
« secousses au régime des vastes unions douanières ».

L'application de la clause de la Nation la plus favorisée ne doit pas être appliquée au régime des droits

préférentiels accordés aux pays agricoles. Il faudrait réaliser une union douanière imparfaite pour permettre aux peuples « d'avancer pas à pas par étapes, aussi courtes et aussi lentes qu'il est nécessaire, pour permettre aux peuples qu'elle groupe de juger des résultats par l'expérience, de s'arrêter à temps et, au besoin, de reculer sans difficultés graves si les résultats n'étaient point satisfaisants, pour permettre aussi aux nations groupées de s'adapter les unes aux autres. »

Il faut donc, contrairement aux vœux de la Conférence Economique Internationale de 1927, qui avait recommandé l'application inconditionnelle et illimitée de la clause, employer une clause *conditionnelle et limitée*.

Ces limitations concernant, par exemple, les droits préférentiels et les traités multilatéraux, doivent être, adaptées aux besoins de la communauté internationale — *à chaque stade de l'évolution — doit correspondre un droit international corrélatif.*

1. Brocard, *op. cit.*, t. III, p. 142 et suiv.

Vu, le Président de la Thèse,
LE FUR.

Vu le Doyen,
H. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

PUBLICATIONS RELATIVES A LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISEE

- BASDEVANT (S.) — « La clause de la Nation la plus favorisée. Effets en droit international privé. » Extrait du *Répertoire de droit international de Lapradelle et Niboyet*.
- BOUNET. — *La clause de la Nation la plus favorisée*, Thèse, Grenoble, 1900.
- BOREHARD. — *Entwicklungsgeschichte der Meistbegünstigung im Handelvertrag system*. Königsberg, 1906.
- DESCHAMPS. — « Critique de la forme conditionnelle de la clause de la Nation la plus favorisée », *Journal des Economistes*, 1919.
- ELBEL. — « La clause de la Nation la plus favorisée. » *L'Economie internationale*, janvier 1929.
- FARRU. — *Effets de la clause de la Nation la plus favorisée et la spécialisation des tarifs douaniers*, Thèse, Paris, 1910.
- GLIER. — *Die Meistbegünstigungs klausel*, 1905.
- HEPP. — *Théorie générale de la clause de la Nation la plus favorisée en droit international privé*, Thèse, Paris, 1914.
- ISAY (E.) — *Meistbegünstigungs und Gleichberechtigungsklauseln im internationalen Recht*, *Zeitschrift für Völkerrecht*
- ITO (N.) — *La clause de la Nation la plus favorisée*, Paris, 1930.
- LEHR. (E.) — « La clause de la Nation la plus favorisée et la persistance de ses effets. » *Revue de droit international et de législation comparée*, 1895, p. 313.
- *La clause de la Nation la plus favorisée d'après les règles en vigueur en Angleterre et aux Etats-Unis* (ibid., 1910, p. 657.

- POZNANSKI. — *La clause de la Nation la plus favorisée*, Thèse, Fribourg (Suisse), 1917.
- RIEDL. — *La clause de la Nation la plus favorisée*, Vienne, 1928.
- SALMASLIAN. — *La clause de la Nation la plus favorisée*, Thèse, Paris, 1921.
- SCHRAUT. — *System der Handels verträge, und der Meistbegünstigung*, 1884.
- SCHWEINFURTH. — *Die Meistbegünstigungs klausel*, 1911.
- TEUBERN. — *Die Meistbegünstigungs klausel in den internationalen Handelsverträgen*, 1913.
- VISSER — « La clause de la Nation la plus favorisée. » *Revue de droit international*, 1902, p. 66, 159, 270).
-

OUVRAGES RELATIFS AU DROIT INTERNATIONAL

- ANZILOTTI (D.) — *Cours de droit international* ; Traduction de M. Gidel, Paris, 1929.
- DE CUSSY. — *Phases et causes célèbres du droit maritime des nations*.
- DESPAGNET (F.) — *Cours du droit international public*, Paris, 1910.
- FAUCHILLE (P.) — *Traité de Droit international public*.
- FUNCK BRENTANO ET SOREL. — *Précis de droit des gens*.
- HUTSCHEK (I.) — *Völkerrecht*, Leipzig, 1923.
- LISZT (FR.-V.) — *Völkerrecht*, Ed. XII, 1925.
- LISZT ET FLEISCHMANN (I.) — *Völkerrecht*, Berlin, 1925.
- LOUTES (I. DE) — *Le droit international public positif*, Oxford, 1920.
- MERIGNAC (S.) — *Traité de droit public international*, Paris, 1905-1912.
- PIEDLIÈVRE (R.) — *Précis de droit international public*, Paris, 1894.
- PRADIER FODERÉ (P.) — *Traité de droit international public européen et américain*, t. IV.
- RIVIER (A.) — *Principe du droit des gens*.
- STIER SAMLS. — *Handbuch des Völkerrechts*.
- STRUPP (K.) — *Wörterbuch des Völkerrechtes*.
- ULLMUNN. — *Völkerrecht*.

PUBLICATIONS RELATIVES AUX TRAITÉS
DE COMMERCE ET A L'ECONOMIE POLITIQUE

- ALLIX. — *Cours de science financière*, Paris, 1928-1929.
 BROCARD. — *Principes d'économie nationale et internationale III*.
 BOUCHAUD. — *Traité de commerce*, Paris, 1777.
 GIGNOUX. — *L'après guerre et la politique commerciale*, Paris, 1924.
 GRUNZEL (I.) — *Handel und Handelspolitik*, 1928.
 MELLE (W. VON). — *Handels und Schifffahrtsverträge. Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechts, t. III*, Hambourg, 1887.
 NAUDIN. — *Les accords commerciaux de la France depuis la guerre*, Thèse, Paris, 1928.
 NOLDE (B.) — « Les traités de commerce. » *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1924, II.
 PARANAGUA. — *La politique commerciale*.
 PERREAU. — *Cours d'économie politique*, t. II.
 TRUCHY. — *Cours d'économie politique*, t. II.
 VEILCOVITCH. — *Les traités de commerce*, Thèse, Paris, 1892.

DOCUMENTS DE LA S. D. N.

- Rapport Wickersham au Comité d'experts pour la codification progressive du droit international*, 1927.
Traité de commerce, systèmes tarifaires et méthodes contractuelles de M. Serruys.
Résumé mensuel des travaux de S. D. N., vol. VIII, n° 7, 15, t. VIII, 1928.
Rapport du Conseil sur les travaux de la 27^e session du Comité économique, 23 janvier 1929.
Rapport du Consul sur les travaux de la 18^e session, 8-12 avril 1929.
Résumé mensuel des travaux de la S. D. N., 15 février 1929, vol. IX, n° 1.
Résumé mensuel des travaux de la S. D. N., vol. IX, n° 4, 15 mai 1929.

PUBLICATIONS DIVERSES

LE FUR. — « Essai d'une définition synthétique du droit. »
Bulletin de la Société de législation comparée, mars-juin
1930.

RAMBAUD. — *Histoire de la civilisation française*, 1921.

SABBAG. *Le Chouf'A*, Thèse, Paris, 1926.

JOURNAUX ET REVUES CONSULTÉS

MADGEARU (V.) — « Les Conférences agricoles. » Publiée dans
« *l'Europe Nouvelle*, 17 septembre 1930.

Hugo VAVRECHKA. — « Die Zukunft Mitteleuropas ». Publié
dans *Neue Freie Presse*, 11 juillet 1930.

SCHWIEDLAND. — « Die Weltwirtschafts krise. » Publié dans
Neue Wiener Tageblatt, 19 février 1931.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

<i>La Communauté internationale et le traitement de la Nation la plus favorisée.....</i>	3
--	---

PREMIERE PARTIE

EXPOSÉ HISTORIQUE

CHAPITRE I.	
<i>Des origines jusqu'en 1778.....</i>	21
CHAPITRE II.	
1778-1830	38
CHAPITRE III.	
1830-1860	43
CHAPITRE IV.	
1860-1902	47
CHAPITRE V.	
1902-1914	57
CHAPITRE VI.	
1914-1919	61
CHAPITRE VII.	
<i>La clause après la Guerre.....</i>	63

CHAPITRE VIII.

¹ <i>La politique commerciale de la France et la clause de la Nation la plus favorisée d'après guerre.....</i>	73
---	----

DEUXIEME PARTIE

EXPOSÉ THÉORIQUE

CHAPITRE I.

<i>La notion du traitement de la Nation la plus favorisée.....</i>	83
--	----

CHAPITRE II.

<i>La place qu'occupe la clause de la Nation la plus favorisée en droit international.....</i>	87
--	----

CHAPITRE III.

<i>Définition de la clause.....</i>	91
-------------------------------------	----

CHAPITRE IV.

<i>Les parties en cause.....</i>	93
----------------------------------	----

CHAPITRE V.

<i>La dénomination de la clause de la Nation la plus favorisée.....</i>	96
---	----

CHAPITRE VI.

<i>Formes inconditionnelles et conditionnelles de la clause.....</i>	99
--	----

CHAPITRE VII.

<i>Les fonctions de la clause.....</i>	102
--	-----

CHAPITRE VIII.

<i>Clause unilatérale et bilatérale.....</i>	104
--	-----

CHAPITRE IX.

<i>Le mécanisme de la clause.....</i>	108
---------------------------------------	-----

CHAPITRE X.

<i>La rédaction de la clause de la Nation la plus favorisée.....</i>	109
--	-----

TABLE DES MATIÈRES

215

CHAPITRE XI.

<i>La clause de la Nation la plus favorisée et les traités multilatéraux</i>	115
--	-----

CHAPITRE XII.

<i>Le champ d'application de la clause</i>	123
--	-----

CHAPITRE XIII.

<i>La nature juridique de la clause de la Nation la plus favorisée</i>	130
--	-----

CHAPITRE XIV.

<i>Interprétation de la clause</i>	134
--	-----

CHAPITRE XV.

<i>La valorisation des droits résultant de la clause</i>	141
--	-----

CHAPITRE XVI.

<i>La portée de la clause</i>	147
-------------------------------------	-----

CHAPITRE XVII.

<i>Les restrictions de la clause</i>	151
--	-----

CHAPITRE XVIII.

<i>Les efforts faits pour éluder les effets de la clause</i>	181
--	-----

CHAPITRE XIX.

<i>La valeur de la clause</i>	189
-------------------------------------	-----

CHAPITRE XX.

<i>La crise économique et la clause de la Nation la plus favorisée</i>	193
--	-----

CONCLUSION	204
------------------	-----

BIBLIOGRAPHIE	209
---------------------	-----

IMPRIMERIE SPÉCIALE
— DE L'ABEURS —

F. BOISSEAU
34, rue du Taur TOULOUSE

